

Quito, D.M. 06 de abril de 2022

CASO N°. 52-19-IS

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

SENTENCIA N°. 52-19-IS/22

Tema: Se analiza una acción de incumplimiento mediante la cual se solicita el cumplimiento de la sentencia de 6 de julio de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja dentro de la acción de protección N°. 11313-2018-00144. La Corte Constitucional resuelve aceptar la acción y declarar el cumplimiento defectuoso.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 17 de abril de 2018, la señora Luz María Cabrera (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del coordinador Zonal 7 de Educación, el director Distrital 11D08 Saraguro-Educación, el jefe de la Unidad Distrital de Administración de Talento Humano del Ministerio de Educación del Ecuador (“**Ministerio de Educación**”) y la Procuraduría General del Estado con motivo de la negativa del Ministerio de Educación para que acceda a la jubilación por invalidez¹. La causa fue signada con el N°. 11313-2018-00144 y sorteada a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro. (“**Unidad Judicial**”)
2. El 16 de mayo de 2018, el juez de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección, al verificar que sin fundamento alguno se solicitó a la accionante que realice una nueva calificación de la discapacidad física para acceder a la jubilación por invalidez. A su criterio, esto configuró una violación de derechos constitucionales y como medida de reparación dispuso que:

[E]n el plazo de quince días a partir de la sentencia realice el trámite correspondiente para que la señora LUZ MARIA CABRERA acceda a su jubilación por invalidez.

¹ La accionante inició el proceso de jubilación por invalidez ante el director distrital 11D08 Saraguro-Educación, por cuanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) calificó su pérdida de visión como una incapacidad permanente para realizar sus actividades de profesora. Este pedido de jubilación fue negado y se le ordenó a la accionante que realice el trámite de calificación de invalidez por una segunda ocasión ante el IESS. Ante ello, la accionante presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación alegando que se violaron los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, y solicitó como medida cautelar que se suspenda el acto administrativo que negó el trámite de su jubilación.

Teniendo en cuenta las capacidades especiales de la accionante LUZ MARIA CABRERA, será un funcionario de la Unidad Distrital de Talento Humano 11D08 Saraguro Educación quien ingresará la documentación correspondiente en la plataforma respectiva bajo su responsabilidad, con la finalidad de que se cumpla esta disposición. (...)

3. La Dirección Distrital 11D08 Saraguro-Educación interpuso recurso de apelación en contra de esta sentencia. El 6 de julio de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja rechazó el recurso de apelación planteado y ordenó que “*los accionados, a través de quien corresponda, ordenen que se proceda con el trámite para que la accionante Luz María Cabrera, acceda a su jubilación por invalidez*”.
4. Una vez que el expediente fue devuelto al juez de la Unidad Judicial, el 20 de julio de 2018, ordenó que el Ministerio de Educación remita en el término de tres días información con relación al cumplimiento de la sentencia y además designó a la Defensoría del Pueblo para que realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.
5. Al no recibir dicha información, el 20 de agosto de 2018, el juez otorgó el término de 72 horas para que el IESS le permita el acceso a la accionante de la jubilación por invalidez.²
6. Posteriormente, el 20 de diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo presentó el informe de cumplimiento de la sentencia, señalando que:

*Al momento la Unidad Distrital de Talento Humano, se encuentra en el proceso de preparación del Expediente para el trámite del INCENTIVO que debe pagar el Ministerio de Educación mismo que según cronograma debió ser auditado entregado (sic) a la instancia pertinente a la Coordinación Zonal 7, fecha que no se ha podido cumplir por falta de colaboración por parte de la ex docente, entre ellos su deseo de no firmar sin la autorización de su abogado/da. (...)*³

7. Igualmente, señaló que el Ministerio de Educación habría realizado lo siguiente:

*a) Ingreso de solicitud a través de la Unidad Distrital de Atención Ciudadana, b) Desvinculación con acción de personal N°. 4001847-11d08-RRHH-AP, de 31 de julio de 2018; c) Entrega de aviso de salida.- Con fecha 6 de agosto de 2018, la unidad Distrital Financiera procede generar AVISO DE SALIDA; d) preparación del expediente para enviar al Ministerio de Educación.- concluyendo en el numeral 4. Que el proceso que corresponde al Distrito está cumplido.*⁴

² La accionante solicitó, en escrito de 17 de agosto de 2018, que el juez de la Unidad Judicial oficie al IESS para el cumplimiento de la sentencia.

³ Fs. 186 y 187 del expediente del proceso N°. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

⁴ Fs. 188 del expediente del proceso N°. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

*(...) Una vez que el Director Distrital 11d08 Saraguro Educación, ha remitido la documentación realizado (sic) para el cumplimiento con lo dispuesto en Sentencia de fecha miércoles 16 de mayo del 2018.*⁵

8. A raíz de este informe, el 24 de diciembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial corrió traslado con el mismo a las partes.
9. El 27 de diciembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial se procedió a archivar la causa al considerar que la sentencia se cumplió y además porque el informe de la Defensoría del Pueblo no habría sido objetado por la accionante.⁶
10. Posteriormente, la accionante presentó una serie de escritos para reclamar el incumplimiento de la sentencia, señalando que aún no se había pagado el valor de la jubilación por invalidez.⁷ Por ello, el juez ordenó, por medio de varias providencias, que el Ministerio de Educación informe respecto del cumplimiento de la sentencia.⁸ Sin embargo, no se dio cumplimiento a estas órdenes dentro del término otorgado por el juez de la Unidad Judicial.
11. El 25 de julio de 2019, la accionante solicitó que se requiera una última vez el cumplimiento de la sentencia *“advirtiendo[se] (sic) incluso el enjuiciamiento Penal en caso de incumplimiento del término (...)”*.⁹
12. El 23 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial ordenó que se remita el expediente a la Corte Constitucional por cuanto es competente para declarar el incumplimiento de las sentencias emitidas por jueces constitucionales. Así, el juez determinó que:

(...) [La] competencia ha sido asignada constitucionalmente a la Corte Constitucional de manera privativa en el Art (sic) 436 numeral 9 de la Constitución de la República; la declaratoria de incumplimiento de sentencia de acciones constitucionales y el consecuente proceso de daños y perjuicios por el persistente incumplimiento de la decisión constitucional es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional.

⁵ Fs. 188 v. del expediente del proceso N°. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

⁶ La providencia del juez de la Unidad Judicial señaló que: *“Del informe de la Defensoría del Pueblo que del cuaderno procesal obra de fs. 184 a fs. 189 vta., se determina que, por parte del Ministerio de Educación, han procedido a dar cumplimiento a la sentencia; informe y anexos que ha sido puesto a conocimiento de los sujetos procesales; por lo que al no haber manifestación de parte interesada el juzgador considera la Defensoría del Pueblo ha cumplido con la tarea delegada para verificar su cumplimiento, no siendo necesario despliegue la Defensoría del Pueblo ninguna otra acción de seguimiento, entidad a quien a través de la Coordinadora General Defensorial No. 7 se agradece por su colaboración efectiva.”*

⁷ Fs. 192, 192 v, 203, 215 y 219 del expediente del proceso N°. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

⁸ En el expediente del proceso N°. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial, se evidencia que mediante providencias de 22 de abril y 29 de mayo y 13 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial solicitó información relacionada al cumplimiento de la sentencia.

⁹ Fs. 238 del expediente del proceso N°. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

13. En providencia de 12 de septiembre de 2019, el juez ordenó que se remitan copias del expediente al agente fiscal del cantón Saraguro, para que investigue el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente y además ordenó que se remitan oficios al Director distrital para que *“sean informados sobre que el proceso ha sido remitido a la Corte Constitucional para que ejecute las sanciones que correspondan conforme lo dispone el artículo 436 numeral 9 de la Constitución Política del Estado”*.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

14. El 4 de septiembre de 2019, el expediente de la acción de protección N°. 11313-2018-00144 fue enviado a la Corte Constitucional, junto con la providencia de 23 de agosto de 2019 del juez de la Unidad Judicial. En dicha providencia, se solicitó tramitar el incumplimiento de la sentencia dictada el 6 de julio de 2018 (**“sentencia”**).

15. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

16. La accionante en escritos de 27 de octubre de 2020, 2 de diciembre de 2020, 21 de enero de 2021, 4 de marzo de 2021, 28 de abril de 2021, 26 de mayo de 2021 y 1 de julio de 2021, compareció ante esta Magistratura indicando que la negativa de entregarle el incentivo la deja en un estado de indefensión, y que está *“EN RIESGO EXTREMO, EXISTIENDO A LA ACTUALIDAD INCLUSIVE VULNERABILIDAD A MI VIDA”* puesto que este sería su sustento económico necesario para su subsistencia y su salud, y solicitó a la Corte que se:

(...) [Ordene] la sanción correspondiente a los funcionarios que dilataron y entorpecieron los trámites de mi jubilación e incentivo correspondientes, emitiendo las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo e inmediato del pago del INCENTIVO ECONÓMICO POR LA JUBILACIÓN DOCENTE, que me corresponde, garantizando la NO repetición de estos antecedentes en ningún estamento del Estado.

17. El 12 de enero de 2022, el pleno de este Organismo resolvió aprobar el adelanto cronológico de esta causa.

18. El 9 de febrero de 2022, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de cinco días la accionante, el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y el IESS informen a esta Magistratura si aún persiste el incumplimiento de la sentencia.

19. El 24 de febrero de 2022, el Ministerio de Educación cumplió con lo solicitado.

20. Mediante providencia de 16 de marzo de 2022, se insistió a la accionante, al IESS y a la Defensoría del Pueblo para que remitan la información solicitada.

21. El 17 de marzo de 2022, la accionante dio respuesta al pedido de información y señaló que se habría dado cumplimiento a la sentencia. Hasta la presente fecha, ni el IESS ni la Defensoría del Pueblo dieron cumplimiento al requerimiento realizado.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1 De lo alegado por el juez de la Unidad Judicial

23. El juez de la Unidad Judicial no ha enviado a este Organismo un informe que justifique la intervención judicial de la Corte. Sin embargo, en fecha 23 de agosto de 2019, ordenó que se remita el expediente a la Corte. El juez alegó que esta Corte es competente para determinar el incumplimiento de sentencias constitucionales e iniciar un proceso de daños y perjuicios si existiese algún daño por el retardo en el cumplimiento.

3.2 De lo alegado por la accionante

24. La accionante en los diversos escritos presentados en los años 2020 y 2021 insistió que la sentencia no se había cumplido y solicitó el pago del incentivo económico por la jubilación docente.
25. No obstante, mediante escrito de 17 de marzo de 2022, la accionante señaló que la sentencia habría sido cumplida de manera integral y que habría recibido el pago correspondiente.

3.3 De lo alegado por el Ministerio de Educación

26. El 24 de febrero de 2022, el Ministerio de Educación señaló que se dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia y que se canceló a favor de la accionante el valor de USD 40 710,00 por concepto de jubilación por invalidez.

IV. Consideraciones preliminares

27. Previo a iniciar el análisis correspondiente, es necesario precisar cómo la Corte conoce una acción de incumplimiento. La acción de incumplimiento iniciará: (i) a petición de parte, (ii) por requerimiento del juez que se encontraba a cargo de la ejecución, o (iii) de oficio por parte de la Corte Constitucional conforme lo

dispuesto en el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).

28. La Corte, con relación a la segunda forma de iniciar esta acción, ha determinado que el inicio de la acción por pedido del juez ejecutor es excepcional. El carácter excepcional se fundamenta en el deseo de evitar dilatar *“innecesariamente el proceso y comprometiendo el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.”*¹⁰
29. Así, para que proceda en este caso la tramitación de la acción de incumplimiento en la Corte Constitucional, se debe verificar *“la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional”*.¹¹ De este modo, los jueces están obligados a remitir un informe en el que se argumenten *“las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada.”*¹²
30. En el caso *sub judice*, el juez no remitió un informe que cumpla los requisitos detallados en los párrafos anteriores, toda vez que se limitó a referir en la providencia de 23 de agosto de 2019 que se procedería a enviar el expediente a este Organismo para que se constate el incumplimiento de la sentencia. De este modo, es claro que el juez de la Unidad Judicial no fundamentó por qué se vio impedido de ejecutar la sentencia. En este sentido, la Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial por remitir el proceso sin justificar la imposibilidad de ejecutar la sentencia.
31. A raíz de esta actuación y de la revisión de las actuaciones que constan en el expediente de la Unidad Judicial, esta Magistratura puede confirmar que el juez de la Unidad Judicial no empleó todos los medios necesarios para la ejecución de la sentencia 6 de julio de 2018 conforme lo dispone el artículo 21 de la LOGJCC.¹³ Por cuanto, se limitó a solicitar información del cumplimiento, sin ordenar de manera inmediata el cumplimiento otorgándole un término específico para ello o en

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 31-16-IS/21 de 25 agosto de 2021, párr. 44.

¹¹ CRSPCCC. Registro Oficial No. 613 de 22 de octubre de 2015, artículos 96 numeral 1. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22.

¹² LOGJCC. Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009, artículos 163 y 164, y CRSPCCC. Registro Oficial No. 613 de 22 de octubre de 2015, artículos 96 y 97.

¹³ LOGJCC, artículo 21: *“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.*

Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas.

La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio.

El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio.”

su defecto, sancionar el actuar del Ministerio de Educación por no remitir la correspondiente información.

32. A pesar de que no se identifica la imposibilidad de ejecutar esta sentencia, este Organismo en ocasiones similares ha determinado que la devolución del proceso a la judicatura encargada puede generar mayores dilaciones en la verificación de cumplimiento de la sentencia y que por lo mismo, se debe preferir en este punto la revisión del cumplimiento por parte de la Corte.¹⁴ De este modo, se procederá a realizar el análisis correspondiente para evitar dilaciones respecto al cumplimiento de la sentencia, considerando, especialmente, que la accionante es una persona con discapacidad visual y que actualmente es de la tercera edad, evidenciándose su condición de doble vulnerabilidad y pertenencia a grupos de atención prioritaria, conforme el artículo 35 de la CRE.

V. Análisis

33. La sentencia dispuso como medida de reparación que *“los accionados, a través de quien corresponda, ordenen que se proceda con el trámite para que la accionante Luz María Cabrera, acceda a su jubilación por invalidez.”*
34. De la revisión del expediente constitucional se verifica que la accionante, en su escrito de 17 de marzo de 2022, ha manifestado que se dio cumplimiento a la sentencia e incluso ha indicado que *“SE HA DADO CUMPLIMIENTO ÍNTEGRAMENTE (...) [s]in tener nada que reclamar a la fecha”* (mayúsculas pertenecen al texto original).
35. Por su parte, el Ministerio de Educación declaró que la accionante tuvo acceso a la *“INDEMNIZACIÓN DEL BENEFICIO DE JUBILACIÓN POR INVALIDEZ”* (mayúsculas pertenecen texto original), y además presentó documentos en los que consta que se realizó el depósito de USD 40 710,00 por concepto de jubilación por invalidez en la cuenta bancaria de la accionante. Entre estos, se encuentra el comprobante único de registro y el comprobante del sistema de remuneración y nómina, que reflejan que el pago se hizo efectivo el 29 de junio de 2021.
36. A pesar de que este Organismo ha corroborado que la accionante actualmente accede a los beneficios de la jubilación por vejez, no puede dejar de notar que la obligación fue cumplida después de casi tres años de la ejecutoria de la sentencia. Este retraso no ha sido justificado por el Ministerio de Educación; de hecho, conforme se desprende del Memorando N°. MINEDUC-DNP-2021-00177-M (documento incorporado al proceso por dicha entidad) el incumplimiento se debió a que: *“la Coordinación Distrital no ha querido pagar el monto correspondiente*

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 48-13-IS/21 de 10 de noviembre de 2021, párr. 18; sentencia N°. 41-20-IS/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 27; sentencia N°. 31-16-IS/21 de 25 agosto de 2021, párr. 47.

(...)»¹⁵. Por lo mismo, la falta de pago correspondió a una decisión injustificada de funcionarios de la institución.

37. En estos casos, la Corte ha determinado que el retraso en el cumplimiento de la sentencia provoca un cumplimiento defectuoso.¹⁶ En ese sentido, al comprobar la demora en el cumplimiento de la obligación de pago, esta Magistratura verifica que, en el caso *sub judice*, existe un cumplimiento defectuoso.
38. Por lo tanto, este Organismo considera que la presente sentencia constituye un mecanismo de reparación suficiente por la tardanza en el cumplimiento de la sentencia de 6 de julio de 2018.

VI. Consideraciones finales

39. La Defensoría del Pueblo y el IESS fueron requeridos, en dos ocasiones, para que proporcionen a este Organismo información sobre el presunto incumplimiento de la sentencia; sin embargo, hasta la presente fecha, estas instituciones no han dado respuesta alguna.
40. Por este motivo, la Corte Constitucional sobre la base del numeral 1 del artículo 83 y del numeral 4 del artículo 86 de la CRE llama la atención a estas instituciones por no entregar la información solicitada dentro de los términos previstos y les recuerda que están obligadas a cumplir con las solicitudes de esta Corte, bajo las prevenciones de ley.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento N°. 52-19-IS.

¹⁵ Fs. 76 vuelta del expediente constitucional. Memorando N°. MINEDUC-DNP-2021-00177-M de 3 de marzo de 2021, incorporado al proceso con el escrito de 24 de febrero de 2022. En específico, sobre el retraso del cumplimiento, este memorando indicaba que: “*Mediante correo institucional de fecha 18 de febrero de 2021 se puso en conocimiento al señor Andrés Ernesto Chiriboga Zumarraga, Viceministro de Gestión Educativa sobre el incumplimiento de sentencia dentro de la Acción de Protección Nro. 11313-2018-00144, lo siguiente: Doctor Andrés, le ruego me dispense por escribirle a su correo institucional, el mismo que se encuentra disponible en la página web de la Institución. El motivo corresponde a que deseo poner en su conocimiento, sobre la existencia de un inconveniente en la Coordinación Zonal de la provincia de Laja, específicamente en el cantón Saraguro. La señora Luz María Cabrera, ciudadana saragurence, fue profesora en la zona, y accedió a jubilación por invalidez, debido a que quedó ciega, sin embargo la Coordinación Distrital no ha querido pagar el monto correspondiente, pese a que presentó una Acción de Protección y esta salió favorable, incluso en la Corte Provincial, a donde apelaron. (11313-2018-00144)*”.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 41-18-IS/21 de 28 de julio de 2021, párr. 39; N°. 30-18-IS/21 de 11 de agosto de 2021, párr.17; N°. 29-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 18; N°. 4-17-IS/22 de 19 de enero de 2022, párr. 41; N°. 3-18-IS/22 de 12 de enero de 2022, párr. 35.

2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia de 6 de julio de 2018.
3. **Declarar** que esta sentencia es una medida de reparación en sí misma por el retraso en el cumplimiento de la sentencia de 6 de julio de 2018.
4. **Llamar** la atención al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro por remitir el proceso a la Corte Constitucional, sin que hayan existido impedimentos para ejecutar la sentencia y, por lo tanto, obviar su obligación como juez ejecutor.
5. **Llamar** la atención a la Defensoría del Pueblo y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por su falta de cooperación con la Corte Constitucional en la resolución de la presente causa.
6. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase.

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 ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL