

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

CASO 48-20-IS

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

SENTENCIA 48-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al verificar que la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca en el marco de una acción de protección no surtió efectos de carácter *inter comunis*.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección presentada por Susana del Carmen Méndez Muñoz¹

1. El 18 de octubre de 2018, Susana del Carmen Méndez Muñoz (“**Susana Méndez**”) presentó una acción de protección con medida cautelar² en contra del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial, FCPC-FONCEJU (“**FONCEJU**” o “**Fondo**”) al no atender su pedido de desafiliación y, consecuentemente, de liquidación o cruce de las cuentas pendientes que dice mantener con el FONCEJU por concepto de un crédito quirografario, con los fondos que durante 15 años de afiliación activa había acumulado.
2. El 19 de octubre de 2018, la Unidad Judicial Civil de Cuenca aceptó la medida cautelar y dispuso al FONCEJU que se abstenga de iniciar acciones legales en contra de Susana Méndez hasta que concluya el proceso.
3. El 29 de octubre de 2018, la Unidad Judicial Civil de Cuenca aceptó la acción de protección y dispuso lo siguiente:

1.- Se ordena la inmediata desvinculación de Susana del Carmen Méndez Muñoz del [FONCEJU]. 2. – Se procederá a la cancelación del crédito que mantiene la accionante con el [FONCEJU], dando paso al cruce de cuentas que ha sido solicitado por la actora, en la

¹ Proceso signado con el número 01333-2018-06877.

² Susana Méndez solicitó como medida cautelar que se disponga al FONCEJU que se abstenga de iniciar acciones legales de cualquier naturaleza hasta que concluya la acción de protección. De igual manera, solicitó que se declare la vulneración a los derechos a la libertad de asociación, a la propiedad, a la seguridad jurídica y a la vida digna.

liquidación respectiva [...] **3. De inmediato el [FONCEJU] hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos.** Se mantiene la medida cautelar que ha sido dictada en esta causa. La Defensoría del Pueblo, vigilará que la parte accionada dé fiel cumplimiento a lo que se ha resuelto, así como la medida cautelar que se ha dictado (énfasis añadido).³

4. El 15 de noviembre de 2018, el FONCEJU solicitó que se certifique la fecha en la que la sentencia fue notificada. Adicionalmente, requirió que, en el caso de no existir constancia de dicha notificación se declare de oficio la nulidad de todo lo actuado.
5. El 19 de noviembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial de Civil Cuenca indicó que no cabe la nulidad ya que el FONCEJU fue debidamente notificado.
6. El 22 de noviembre de 2018, el FONCEJU requirió al juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca que de oficio declare la nulidad de todo lo actuado; petición que fue rechazada por improcedente mediante providencia de 28 de noviembre de 2018.
7. El 28 de noviembre de 2018, el FONCEJU presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca. La acción extraordinaria de protección fue inadmitida a trámite el 18 de julio de 2019, mediante auto 3239-18-EP.⁴
8. El 3 de diciembre de 2018, a las 11h08, el FONCEJU indicó al juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca que dio cumplimiento a la sentencia y canceló el crédito quirografario que Susana Méndez mantenía con dicho fondo.
9. De igual manera, el 3 de diciembre de 2018, a las 11h11, el FONCEJU apeló el auto de 28 de noviembre de 2018, mismo que fue rechazado por improcedente mediante providencia de 12 de diciembre de 2018.

³ A fs. 216 vta. del expediente, se observa que esta decisión fue notificada el mismo día.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, y los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez. La Sala de Admisión consideró que

10. El 27 de febrero de 2020, Susana Méndez solicitó que se archive la causa dado que se cumplieron “de manera integral las medidas ordenadas”.
11. El 5 de marzo de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca dispuso el archivo del proceso en vista de que se ejecutó en su integralidad la sentencia.

1.2. De las actuaciones de Mirna Lorena Macías Saltos, Luisa Sheila Torres San Lucas, y Lupe Emperatriz Rezabala Mantilla ante el FONCEJU y el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca

12. El 22 de agosto de 2019, Mirna Lorena Macías Saltos (“**Mirna Macías**”), Luisa Sheila Torres San Lucas (“**Luisa Torres**”), y Lupe Emperatriz Rezabala Mantilla (“**Lupe Rezabala**”) solicitaron, por separado, al juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca el cumplimiento de la sentencia expedida el 29 de octubre de 2018, “a fin de que la deuda que tengo con ese Fondo sea cubierta con los ahorros y los rendimientos de estos que constan en los anexos que acompaño”.⁵
13. El 30 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca rechazó las solicitudes presentadas por Mirna Macías; Luisa Torres; y Lupe Rezabala por no ser parte procesal.
14. El 12 de septiembre de 2019, Mirna Macías, Luisa Torres, y Lupe Rezabala presentaron, por separado, un escrito al FONCEJU en el cual reclamaron el cumplimiento de la tercera medida⁶ dispuesta por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca dentro de la sentencia expedida en la acción de protección propuesta por Susana Méndez. Para solicitar aquello, se fundamentaron en que:

Esta disposición judicial que ampara y favorece a todos los que fueron o son adherentes al Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador- FONCEJU y posibilita la desvinculación de los que aún están vinculados, y se cancelen los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU con los ahorros que mantenga el funcionario

⁵ Este Organismo observa que los escritos tienen el mismo contenido y fueron presentados por un mismo profesional del derecho. Adicionalmente, Luisa Torres solicitó en su escrito que se notifique al FONCEJU su solicitud de desafiliación.

⁶ La medida cuyo cumplimiento reclaman es la siguiente: “3. De inmediato el [FONCEJU] hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos”.

judicial en dicho fondo, sin necesidad de que cada socio inicie una acción judicial en tutela de sus derechos.

15. El 7 de octubre de 2019, el FONCEJU mediante oficio FONCEJU-304-2019 rechazó el requerimiento de Mirna Macías al considerar que su situación fáctica es diferente a la de Susana Méndez, por las siguientes razones:

OBSERVACIONES PROCESO [...] SEGUIDO POR [Susana Méndez]: [...] 1. Los fondos que mantiene la accionante superan el valor de la deuda. [...] 2. La accionante no se encuentra desafiliada del Fondo, y supuestamente, no ha recibido ningún pronunciamiento o respuesta del Fondo, respecto a su desvinculación. [...] OBSERVACIONES CUENTA SRA [Mirna Macías]: 1. **Sra. [Mirna Macías] registra como DESAFILIADA en el sistema del [FONCEJU]**, y de su misma petición consta que “estuvo afiliada”, por tanto, en la actualidad no mantiene dicha condición, no existe vulneración al derecho de asociación. 2. Su cuenta individual registra aportaciones hasta el mes de octubre de 2013 conforme consta del detalle de su cuenta individual [...] por lo que usted registra un valor de aporte personal de USD \$6,247.42; aportes patronales por un valor de USD \$ 3,294.80, y rendimientos por USD \$2,833.11 lo que hace un total de su cuenta individual de USD \$12,367.67, **valores que no superan el valor de la deuda**. 3. El valor a cancelar por su crédito pendiente de pago y que se encuentra en mora actualizado al 20 de septiembre de 2019, es de USD \$25,399.68 [...] (énfasis añadido).

16. Asimismo, el 7 de octubre de 2019, el FONCEJU mediante oficio FONCEJU-307-2019, rechazó el requerimiento de Lupe Rezabala al considerar que su situación fáctica es diferente a la de Susana Méndez, por las siguientes razones:

OBSERVACIONES PROCESO [...] SEGUIDO POR [Susana Méndez]: [...] 1. Los fondos que mantiene la accionante superan el valor de la deuda. [...] 2. La accionante no se encuentra desafiliada del Fondo, y supuestamente, no ha recibido ningún pronunciamiento o respuesta del Fondo, respecto a su desvinculación. [...] OBSERVACIONES CUENTA SRA [Lupe Rezabala]: 1. **Sra. [Lupe Rezabala] registra como DESAFILIADA en el sistema del [FONCEJU]**, y de su misma petición consta que “estuvo afiliada”, por tanto, en la actualidad no mantiene dicha condición, no existe vulneración al derecho de asociación. 2. Su cuenta individual registra aportaciones hasta el mes de diciembre de 2013 conforme consta del detalle de su cuenta individual [...] registra un valor de aporte personal de USD \$7,822.92; aportes patronales por un valor de USD \$ 5,754.92, y rendimientos por USD \$4,461.97 lo que hace un total de su cuenta individual de USD \$17,950.57, **valores que no superan el valor de la deuda**. 3. El valor a cancelar por su crédito pendiente de pago y que se encuentra en mora actualizado al 30 de octubre de 2019, es de USD \$21, 420.83 [...] (énfasis añadido).

17. El 4 de febrero de 2020, Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala presentaron ante el juez de la Unidad Judicial de Cuenca una acción de incumplimiento y requirieron que se cumpla con la tercera medida dictada en la sentencia de 29 de octubre de 2019.

18. El 11 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Cuenca rechazó la solicitud de Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala relativa a resolver la acción de incumplimiento de sentencia, en virtud de que “la competencia para conocer esta garantía jurisdiccional le corresponde privativamente a la Corte Constitucional, sumado al hecho de que quienes comparecen no son parte de este proceso”.

1.3. Actuaciones adicionales por parte de Lupe Rezabala- accionante en la acción de incumplimiento

19. El 2 de julio de 2021, Lupe Rezabala presentó una demanda de acción de protección en contra del FONCEJU.⁷
20. El 9 de agosto de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial de Guayaquil**”) rechazó la acción de protección.⁸ Frente a esta decisión, Lupe Rezabala interpuso un recurso de apelación.
21. El 15 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó la acción de protección, revocó la sentencia subida en grado y dispuso, entre sus medidas, que:

[E]n el término de 8 días, el FONCEJU-FCPC a través de quien corresponda, realice la liquidación de los valores adeudados por la accionante hacia dicho Fondo y las aportaciones individuales constantes en la cuenta individual No. 140168; 2. Una vez efectuada dicha liquidación, se certifique la extinción de la obligación pendiente de pago por el préstamo realizado por la accionante por la cantidad de US\$ 12.000,50 al FONCEJU-FCPC, teniendo en consideración los pagos efectuados hasta la fecha.

22. Frente a ello, Lupe Rezabala interpuso un recurso de ampliación, mismo que fue negado en providencia de 2 de diciembre de 2021.
23. El 17 de febrero de 2022, el FONCEJU indicó al juez de la Unidad Judicial de Guayaquil que realizó la liquidación dispuesta, y que no pudo realizar una cancelación total del

⁷ Lupe Rezabala presentó la acción de protección en virtud de que el FONCEJU inició un proceso legal en su contra por el crédito vencido que tenía con dicho Fondo. Indicó no haber sido notificada con el proceso y que dicha conducta vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad. Solicitó que se realice un cruce de cuentas de sus aportaciones con los valores adeudados para cancelar el monto adeudado con el FONCEJU. Proceso signado con el número 09U01-2021-00681.

⁸ La Unidad Judicial de Guayaquil, en lo principal, señaló que “en base a los elementos aportados, no se vislumbra que exista violación de derechos constitucionales” e indicó que las obligaciones existentes entre el FONCEJU y Lupe Rezabala deben resolverse a través de la justicia ordinaria.

crédito de Lupe Rezabala en virtud de que los valores adeudados superaban los réditos de su cuenta en el fondo. Señaló que, con la nueva liquidación, el valor adeudado por Lupe Rezabala por el crédito quirografario “a favor de este Fondo de Cesantía, a 23 de noviembre de 2021 por las cuotas 47 a la 60 es \$5,841.62 USD (cinco mil ochocientos cuarenta y un dólares con sesenta y dos centavos)”.

1.4. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 24.** El 29 de junio de 2020, Mirna Macías; Luisa Torres; y Lupe Rezabala (“**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional en contra de la sentencia expedida el 29 de octubre de 2018 por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca en el caso iniciado por Susana Méndez.
- 25.** El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 13 de febrero de 2023 y requirió: i) al FONCEJU y al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**BIESS**”) que, en el término de cinco días presenten un informe motivado sobre el presunto incumplimiento manifestado en la demanda, y si persiste el presunto incumplimiento; ii) al juez de la Unidad Judicial de Cuenca, para que dentro del término de cinco días, presente un informe motivado a este Organismo sobre el presunto incumplimiento manifestado en la demanda presentada por las accionantes; y, las acciones realizadas para la ejecución de dicha sentencia; así como también que remita el expediente completo a la Corte Constitucional.
- 26.** El 23 de febrero de 2023, el FONCEJU y el BIESS remitieron el informe requerido.
- 27.** El 3 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial de Cuenca remitió su informe de descargo.
- 28.** El 31 de marzo de 2023, la jueza ponente de la causa ordenó, nuevamente, al juez de la Unidad Judicial de Cuenca enviar el expediente completo a este Organismo. Asimismo, requirió a las accionantes que, en el término de cinco días, “remitan copias de todos los escritos o solicitudes presentadas ante el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca (proceso 01333-2018-06877) así como las providencias de respuesta por parte del juez”.
- 29.** El 6 de abril de 2023, las accionantes remitieron a esta Magistratura copias de providencias y escritos presentados ante el juez de la Unidad Judicial.

30. El 11 de abril de 2023, el juez de la Unidad Judicial de Cuenca envió a este Organismo el expediente completo.

2. Competencia

31. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 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.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de las accionantes

32. Las accionantes indicaron en su demanda que el juez de la Unidad Judicial de Cuenca dictó una sentencia de efecto *inter comunis*, pero que “ante nuestra solicitud de que disponga que el FONCEJU - Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador, cumpla con lo que él había dispuesto, se negó a hacerlo”.
33. Asimismo, indicaron que la acción de incumplimiento fue presentada en virtud de lo dispuesto en la LOGJCC y en la sentencia 28-13-IS de este Organismo.⁹ Señalaron que previo a recurrir ante el juez de la Unidad Judicial de Cuenca, acudieron al FONCEJU “que no atendió nuestras solicitudes, particular que nos hizo conocer mediante oficios No. FONCEJU-304-2019 y No. FONCEJU-307-2019”.
34. Finalmente, las accionantes solicitaron que se ordene al FONCEJU “el cumplimiento inmediato de la sentencia dictad[a] [...] el día 29 de octubre de 2018 en el juicio No. 06877-18 que se siguió al [FONCEJU] que fue propuesto por Doña Susana del Carmen Méndez Muñoz, sentencia que surte efecto *inter comunis*”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

⁹ Específicamente, las accionantes indicaron que la referida sentencia manifiesta que “los artículos 21 y 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le posibilita no solo al órgano que expidió la decisión judicial, sino a la Corte Constitucional cuando conoce la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, viabilizar el cumplimiento de la misma cuando se presentan determinadas circunstancias”.

35. El juez de la Unidad Judicial de Cuenca realizó un recuento del proceso de origen e indicó que, respecto de las medidas dispuestas en su sentencia, “en fecha tres de diciembre de dos mil dieciocho [...] la parte accionada present[ó] los justificativos de haber dado cumplimiento a la reparación integral dispuesta”. Señaló que, por esta razón Susana Méndez solicitó el archivo de la causa al haberse cumplido las medidas ordenadas en la sentencia de 29 de octubre de 2018.
36. Adicionalmente, expresó que, aunque las accionantes comparecieron posteriormente al proceso de acción de protección “pretendiendo valerse de la reparación integral número tres de la resolución dictada en sentencia [...] estas solicitudes no fueron aceptadas, pues dichas ciudadanas no son parte procesal”.
37. En virtud de lo anterior, el juez de la Unidad Judicial advirtió que la sentencia no tiene efectos *erga omnes* o *inter comunis*. Por el contrario, afirmó que la tercera medida de reparación “se trata de una GARANTÍA DE NO REPETICIÓN al FONCEJU, mediante la cual se exhorta a la Institución demandada, para que no impida a sus partícipes, desvincularse libremente del FONDO DE CESANTÍA PRIVADO DEL PERSONAL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL sin necesidad de otro trámite” (mayúsculas pertenecen al original).

3.3. Argumentos del FONCEJU

38. El FONCEJU en su informe indicó que las accionantes presentaron erróneamente la demanda ya que no cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 93 de la CRE y 52 de la LOGJCC. Asimismo, indican que la sentencia de 29 de octubre de 2018 “fue cumplida a cabalidad en lo dispuesto para beneficio de la señora SUSANA DEL CARMEN MÉNDEZ MUÑOZ, por lo que, [...] de sentirse afectada por un presunto incumplimiento la señora Susana Méndez Muñoz, es quien debería haber planteado la acción como legitimada activa”.
39. Asimismo, señaló que la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca no surte un efecto *inter comunis* tal como alegan las accionantes. A criterio del FONCEJU, la sentencia “trata de un caso específico, que surt[ió] efectos inter partes y fue cumplida a cabalidad”. En esa línea, afirmó que el caso resuelto a favor de Susana Méndez “no comparte antecedentes ni se enmarca en la situación jurídica de cada una de las accionantes [...] MIRNA LORENA MACÍAS SALTOS, LUISA SHEILA TORRES SAN LUCAS y LUPE EMPERATRIZ REZÁBALA MANTILLA” (mayúsculas pertenecen al original).

40. Por otra parte, el FONCEJU advirtió que se procedió con la liquidación de las cuentas de Mirna Macías y Luisa Torres “porque cumplieron con su condición de cesante en el año 2020 y 2021, respectivamente, conforme consta en las Cuentas Individuales de las partícipes”. Con relación a Lupe Rezabala, explicó que aquella presentó una acción de protección,¹⁰ “misma que ha sido cumplida a cabalidad, conforme consta del escrito de cumplimiento y providencia respectiva que adjunto al presente en tres fojas útiles”.
41. Finalmente, el FONCEJU informó a este Organismo que, “una vez realizada la liquidación de las cuentas individuales con los créditos pendientes” de Mirna Macías y Lupe Rezabala “el total de su cuenta individual, NO cubrió dichos créditos, por lo que hasta la actualidad sigue PENDIENTE de pago sus deudas con nuestra institución, por lo que inclusive se les ha ofrecido un REFINANCIAMIENTO de las misma” (las mayúsculas corresponden al original).

3.4. Argumentos del BIESS

42. El BIESS indicó que, mediante oficio BIESS-GGEN-2023-0194-OF de 17 de febrero de 2023, requirió al FONCEJU un informe respecto de la presente acción de incumplimiento.
43. Agregó que, mediante oficio FONCEJU-035-2023 de 17 de febrero de 2023, la representante legal de dicho fondo remitió al BIESS el informe con los anexos respectivos. Señaló que, del informe se aprecia lo siguiente:

[Se] ha procedido a liquidar las cuentas individuales de las partícipes MIRNA LORENA MACÍAS SALTOS Y LUISA SHEILA TORRES SAN LUCAS, ya que accedieron a su condición de cesante en el año 2020 y 2021 [...] Respecto a la partícipe LUPE EMPERATRIZ REZABALA MANTILLA, debo poner en su conocimiento también que, particularmente, solicitó una acción de protección ante la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con Sede en el Cantón Guayaquil, signada con el Nro. 09U012202100681, la misma que ha sido cumplida conforme consta del escrito presentado en la Unidad Judicial con la respectiva razón de recepción que adjunto al presente. Sin embargo, se debe mencionar además que tanto en el caso de la partícipe MIRNA LORENA MACÍAS SALTOS como de la Ab. LUPE EMPERATRIZ REZABALA MANTILLA, sus cuentas individuales no alcanzaron a cubrir la totalidad de sus créditos pendientes de pago, por lo que, hasta la fecha, se encuentran en mora de los mismos y con procesos judiciales ejecutivos, para el cumplimiento de dichas obligaciones.

¹⁰ Ver sub sección 1.3 de esta decisión.

4. Cuestión Previa

44. En el presente caso, este Organismo observa que las accionantes de la acción de incumplimiento pretenden que se cumpla la tercera medida¹¹ dictada en la sentencia de 29 de octubre de 2018 dentro de la acción de protección 01333-2018-06877. Asimismo, la Corte advierte que las accionantes no fueron parte procesal dentro de la acción de protección en la que se dictó la sentencia que alegan fue incumplida. Por lo que, previo a pronunciarse sobre el fondo del caso, se analizará si las accionantes se encuentran legitimadas para presentar la acción de incumplimiento.
45. La Corte Constitucional ha dicho que la legitimación activa con relación a las garantías jurisdiccionales es amplia.¹² Conforme los artículos 86 numeral 1 de la CRE y 9 de la LOGJCC, las garantías jurisdiccionales pueden ser presentadas por **i)** cualquier persona, de forma individual o colectiva, así como por comunidades, pueblos o nacionalidades (quienes actuarán por sí mismos o mediante representante legal); y/o **ii)** por el Defensor del Pueblo. Al respecto, este Organismo ha sostenido que, en razón de la legitimación activa amplia:

[T]oda persona, grupo de personas, pueblo o nacionalidad, está facultado para proponer o intentar una demanda de garantías jurisdiccionales sin ningún condicionamiento, en aras de asegurar o exigir la protección de derechos constitucionales. Ello es así, independientemente del interés o afectación directa que tenga o soporte el o la accionante sobre los hechos objeto de demanda, ya que los derechos constitucionales son objetivamente importantes.¹³

46. En esta línea de ideas, la acción de incumplimiento, en principio, también partiría del mismo supuesto. Es decir, que, al ser una garantía jurisdiccional,¹⁴ podría ser presentada

¹¹ La tercera medida dispuesta por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca fue la siguiente: “3. De inmediato el [FONCEJU] hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos”.

¹² CCE, sentencia 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 43.

¹³ CCE, sentencia 170-17-SEP-CC, caso 0273-14-EP, 7 de junio de 2017, pág. 17.

¹⁴ La naturaleza jurídica y finalidad de esta garantía es una atribución dada a la Corte Constitucional; y aunque en principio, fue constituida como un mecanismo para la ejecución forzosa de sentencias de garantías jurisdiccionales, a nivel jurisprudencial se categorizó como una verdadera garantía jurisdiccional. Así, la Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición, mediante la sentencia 001-10-PJO-CC, Caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010 (párr. 51) expresó que “[c]omo consecuencia del problema jurídico reflejado en el caso, la Corte Constitucional establece, a través de una regla jurisprudencial, que *los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales*. Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de

por cualquier persona. De modo que, también le son aplicables las reglas de procedimiento general determinadas en la LOGJCC.

47. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que la legitimación activa de la acción de incumplimiento “no se encuentra limitada de forma exclusiva a una parte procesal”, sino que también puede analizarse frente a un pedido de quien se considera afectado por la inejecución o ejecución defectuosa del fallo.¹⁵ Así, y de conformidad con los artículos 164 numeral 1 de la LOGJCC y 96 numeral 2 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la acción de incumplimiento se podrá presentar por quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen o resolución no la hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
48. En ese sentido, de conformidad con lo mencionado en el párrafo *ut supra* y de los cargos de las accionantes, la Corte es del criterio que la accionantes se encuentran legitimadas para presentar la acción de incumplimiento. Esto por cuanto podría existir una afectación a las mismas por el presunto incumplimiento de la sentencia que consideran tuvo efectos *inter comunis*.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

49. La Corte advierte que las afirmaciones de las accionantes se dirigen a señalar que a pesar de que el juez de la Unidad Judicial dictó una sentencia con efectos *inter comunis*, la autoridad judicial se negó a cumplir con lo dispuesto en la tercera medida. En tal virtud, se analizará el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca en la acción de protección 01333-2018-06877, tuvo efectos *inter comunis*?

5.1. ¿La sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial de Cuenca en la acción de protección 01333-2018-06877, tuvo efectos *inter comunis*?

50. En la sentencia 031-09-SEP-CC se estableció que la regla general es que las decisiones solo tienen efectos *inter partes*. No obstante, indicó que las sentencias en materia de

precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado” (énfasis añadido).

¹⁵ CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr.24; sentencia 1-20-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

garantías jurisdiccionales pueden, de manera excepcional, ampliar sus efectos a modalidades denominadas *inter pares*, *inter comunis* y estado de cosas inconstitucionales. En esa medida, podría ocurrir que al momento en que la sentencia constitucional es dictada, la autoridad judicial pueda modular y extender sus efectos. Así, la sentencia alcanzaría y beneficiaría a aquellas personas que, a pesar de no haber sido parte del proceso, comparten identidad fáctica con las personas beneficiarias originales de la decisión que se desea ejecutar. También conocido como efecto *inter comunis*.

51. Por ende, si en el proceso de origen se observa que la sentencia se declaró con efecto *inter comunis*, y aquella no se ha cumplido, existiría una afectación no solo a quien se destinó la medida en el proceso, sino también a los terceros que se consideren afectados.
52. En el presente caso se observa que la decisión fue dictada para resolver la controversia planteada por Susana Méndez, cuya medida que se alega como incumplida por las accionantes es la siguiente:

3. De inmediato **el [FONCEJU] hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes**, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU, se permitirá que estas obligaciones sean cubiertas con los ahorros que mantenga el Funcionario Judicial en dicho Fondo, sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales en tutela de sus derechos. Se mantiene la medida cautelar que ha sido dictada en esta causa (énfasis añadido).

53. La Corte verifica que en la sentencia constitucional dictada en la acción de protección 01333-2018-06877, los efectos *inter comunis* no fueron efectivamente dispuestos.¹⁶ Por el contrario, en los términos del párrafo anterior, se observa que la medida fue destinada únicamente al FONCEJU con la finalidad de poner en conocimiento la decisión dictada por el juez de la Unidad Judicial de quienes formen parte de dicho Fondo. De modo que, este Organismo nota que no se cumple con el requisito determinado en el párrafo 56 literal i: “Que el efecto *inter comunis* haya sido efectivamente dispuesto en la sentencia expedida en el proceso de garantías jurisdiccionales”.
54. En conclusión, este Organismo constata que las accionantes no fueron parte procesal en la acción de protección 01333-2018-06877, y la tercera medida de reparación no tiene un efecto *inter comunis*. Por el contrario, la sentencia surtió efectos únicamente para Susana Méndez. De modo que, no existe nada que resolver en favor de las accionantes.

¹⁶ CCE, sentencia 392-22-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 67.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **48-20-IS**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

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 (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 48-20-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respecto al voto de mayoría en la sentencia 48-20-IS/24, estimo necesario realizar las siguientes precisiones:
2. El voto de mayoría, tras verificar que las medidas reparación integral de la sentencia 29 de octubre de 2018 no surtieron efectos *inter comunis*, determinó que las accionantes de la acción de incumplimiento, Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala, no fueron beneficiarias de las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de 29 de octubre de 2018, especialmente de la tercera medida de reparación. En consecuencia, se desestimó la acción.
3. Si bien coincido en la decisión adoptada, considero que las accionantes no estaban legitimadas para presentar la acción de incumplimiento al no ser partes procesales de la acción de protección de origen, ni eran afectadas por las medidas ordenadas en dicho proceso. En consecuencia, la sentencia de mayoría, no debió verificar las actuaciones procesales efectuadas ante el juez ejecutor por parte de Mirna Macías, Luisa Torres y Lupe Rezabala, ya que ni siquiera estaban legitimadas en la causa ni eran beneficiarias de ninguna medida, como lo señaló reiteradamente el juez ejecutor. Por lo tanto, el análisis debía reducirse y agotarse en la falta de legitimación de las accionantes.
4. Tanto es así que, la medida ordenada en la sentencia de 29 de octubre de 2018, cuyo incumplimiento se demanda, disponía:

[El] FONCEJU hará conocer de esta resolución a todos sus partícipes, a fin de que si es su deseo desvincularse lo hagan sin necesidad de otro trámite sino el de presentar su solicitud en la que se exprese su voluntad en este sentido y de recibir solicitudes para la cancelación de los créditos que hayan adquirido los socios del FONCEJU [...] sin necesidad de recurrir a acciones jurisdiccionales.

5. De la revisión de la disposición judicial citada, se verifica que esta medida fue destinada al FONCEJU para que hiciera conocer a sus afiliados que solo deben presentar una

solicitud para la cancelación de créditos, sin que se recurran a acciones jurisdiccionales, sin mencionar a las accionantes.

6. Incluso, se verifica que el proceso de acción de protección de origen fue **archivado** a petición de Susana Méndez, ya que se habrían cumplido con las medidas ordenadas en la sentencia 29 de octubre de 2018. Este auto de archivo no fue impugnado en ningún momento por las accionantes. Por lo que, el voto de mayoría también debió considerar este hecho para desestimar la acción.
7. Por lo tanto, en este caso, considero que este Organismo debió agotar su análisis en la falta de legitimación de las accionantes y en el hecho de que la causa había sido archivada sin su oposición, sin entrar en un análisis sobre las actuaciones procesales impulsadas por las accionantes ante el juez ejecutor.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 48-20-IS, fue presentado en Secretaría General el 30 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 12:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL