

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

615-14-JP/23 En el Caso No. 615-14-JP Ratifíquese la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en la acción de protección No. 01604-2014-0645	3
39-21-CN/23 En el Caso No. 39-21-CN Desestímese la consulta de norma planteada por la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la Causa No. 39-21-CN.....	23
16-18-IS/23 En el Caso No. 16-18-IS Desestímese por improcedente la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales No. 16-18-IS	32
55-18-IS/23 En el Caso No. 55-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 55-18-IS	40
22-20-IS/23 En el Caso No. 22-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 22-20-IS	46
2-21-IS/23 En el Caso No. 2-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 2-21-IS	55
5-21-IS/23 En el Caso No. 5-21-IS Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al Caso No. 5-21-IS	64

	Págs.
106-21-IS/23 En el Caso No. 106-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 106-21-IS	75
200-22-IS/23 En el Caso No. 200-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 200-22-IS	85
2791-17-EP/23 En el Caso No. 2791-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2791-17-EP	91



Sentencia No. 615-14-JP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 615-14-JP

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

SENTENCIA No. 615-14-JP/23

Tema: La Corte revisa el caso seleccionado de una acción de protección planteada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), debido a que, esta entidad, sin contar con una previsión normativa expresa, canceló la pensión de montepío en perjuicio de una niña. La niña afectada gozaba de esta prestación por la muerte de su madre biológica, quien era su única progenitora y había cumplido con los requisitos legales exigidos para dicha pensión, pero el IESS basó su decisión en el cambio de estatus de filiación de la niña puesto que fue adoptada y por suponer una eventual doble imposición por el posible fallecimiento de sus padres adoptivos. La Corte desarrolla consideraciones sobre el derecho a la seguridad social en la prestación del montepío, a luz de los principios de legalidad y del interés superior del niño y niña. Con base en este análisis, la Corte concluye que la pensión de montepío contó con el financiamiento legal requerido y que esta prestación no podía ser cancelada basándose en el cambio de estatus de filiación de la niña, puesto que este hecho no era una causal de cancelación prevista en la normativa aplicable, así como esta decisión tampoco atendía a los principios analizados, por lo que fue vulnerado el derecho a la seguridad social en perjuicio de la niña.

Índice

I. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte Constitucional	
II. Competencia	
III. Alegaciones y fundamentos	
a. Por la parte accionante: Luis René Bustamante León, María Teresa Rengel Bernal y su hija Doménica Paola Bustamante Rengel	
b. Por parte de la entidad accionada, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	
IV. Intervenciones en audiencia	
a. Intervención del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social.....	
b. Intervención de Julia Elena Vásquez Moreno y Juan Carlos López Quizhpi, autoridades judiciales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay	
V. Hechos probados	
VI. Planteamiento del problema jurídico	
VII. Resolución de los problemas jurídicos	
a. ¿El IESS vulneró el derecho a la seguridad social al no tener en cuenta el principio del interés superior al expedir la resolución con la cual canceló la pensión de montepío de Doménica Paola?	

- b. ¿El IESS observó el principio de legalidad al cancelar la pensión de montepío de Doménica Paola por el cambio de su estatus en su filiación?**
VIII. Consideración adicional sobre la vía de la acción de protección
IX. Reparación
X. Decisión

I. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte Constitucional

1. El 22 de agosto de 2014, María Teresa Rengel Bernal y Luis René Bustamante León, a favor de su hija Doménica Paola Bustamante Rengel (en adelante, “la parte accionante”), presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”), debido a la decisión de cancelar la pensión de montepío en perjuicio de su hija adoptiva, entonces menor de edad.
2. El 04 de septiembre de 2014, el Juzgado Cuarto de lo Civil de Cuenca (en adelante, “el Juzgado de Cuenca” o “el Juzgado Civil de Cuenca”) resolvió la acción de protección No. 065-14 –con la numeración posterior de 01604-2014-0645–. Esta sentencia negó la acción presentada por la parte accionante, por lo cual interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 27 de octubre de 2014, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (en adelante, “la Sala” o “la Corte Provincial”) resolvió favorablemente la apelación interpuesta y aceptó la acción de protección. Esta causa fue remitida a la Corte Constitucional y fue signada con el número 615-14-JP.
4. 24 de marzo de 2015, la Sala de Selección, conformada por los exjueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, seleccionó la causa No. 615-14-JP.
5. Después de la renovación parcial de la Corte Constitucional, el 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y su conocimiento correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 19 de octubre de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes intervinientes en el proceso de la acción de protección a una audiencia pública.
6. El 24 de noviembre de 2022, tuvo lugar la audiencia pública, diligencia a la que comparecieron los representantes del IESS y las autoridades judiciales de la Corte Provincial.
7. El 17 de febrero de 2023, la Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente para que sea conocido por el Pleno de este Organismo.

II. Competencia

8. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República (en adelante, “CRE” o “Constitución”), en concordancia con los artículos 2 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante, con efectos generales, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.
9. En la sentencia No. 159-11-JH/19, la Corte decidió que el plazo contemplado en el numeral 6 del artículo 25 de la LOGJCC *“es inaplicable cuando la Corte evidencie que, en un caso seleccionado por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsista al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado”*. Asimismo, en esta sentencia, la Corte señaló que los términos de la LOGJCC *“han sido de imposible cumplimiento por la cantidad de causas que conocen los jueces y tribunales de instancia, por la cantidad de causas que llegan a la Corte y que se deben analizar individualmente, por la complejidad de muchas causas que requieren un profundo estudio y por la carga procesal que tiene la Corte con relación a otras competencias”*¹. En la presente causa, pese al tiempo transcurrido, el plazo no es aplicable, por cuanto requiere que la Corte se pronuncie sobre vulneraciones de derechos constitucionales que no fueron adecuadamente abordados en la sentencia objeto de esta revisión y porque, a primera vista, persistiría la vulneración de derechos dada la inactividad del IESS.

III. Alegaciones y fundamentos

a. Por la parte accionante: Luis René Bustamante León, María Teresa Rengel Bernal y su hija Doménica Paola Bustamante Rengel

10. La familia accionante señala que el beneficio a favor de Doménica Paola se constituye como un *“derecho adquirido”* basado en *“normas jurídicas legítimas, vigentes y que fueron cumplidas estrictamente en beneficio de una menor de edad”*. En tal sentido, señalan que ella, además de haber sido adoptada, también tiene derecho a una vida digna *“que [le] permit[a] el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, y ello se consigue básica y fundamentalmente con una fuente económica que le permita cubrir sus necesidades básicas”*.
11. Adicionalmente, fundamentan su pretensión, en el principio del interés superior, el cual *“debe prevalecer”* en casos como estos. Alegan así que la adopción no consiste nunca en una *“situación jurídica consentida por la menor de edad”*, sino un acto encaminado a *“precautelar su desarrollo emocional y psíquico”*. De tal forma, la prestación del montepío *“no puede desaparecer como indebidamente se pretende por la adopción”*.

¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 8 y 11.

12. Finalmente, alegan que la resolución del IESS que quita la pensión del montepío a Doménica Paola constituye un acto discriminatorio entre la situación de orfandad a adoptada. Mencionan que, tal discriminación resulta contraria a la CRE en su artículo 69.6, el cual *“establece expresamente que para proteger los derechos integrantes de la familia ‘las hijas e hijos tendrán los mismos derechos sin considerar antecedentes de filiación o adopción’”*. Recalcan en la situación etaria de Doménica Paola e indican que cualquier duda en la legislación aplicable debería ser resuelta con el objetivo de proteger sus derechos.
13. Solicitan, por lo tanto, que el Acuerdo No. 2014-071 sea dejado sin efecto y que se restituya la pensión de montepío a favor de Doménica Paola.

b. Por parte de la entidad accionada, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

14. El IESS, ante el Juzgado Cuarto de Cuenca, únicamente manifestó que este asunto no podría ser resuelto a través de una garantía constitucional, puesto que se trata de la impugnación de un acto administrativo. Así, la competencia radicaría en otro tipo de materia que pueda declarar la nulidad de dicho acto.

IV. Intervenciones en audiencia

15. El 24 de noviembre de 2022 tuvo lugar la audiencia pública. En esta diligencia asistieron Celia Rodríguez Cevallos y Luis Mario Cabrera Palomeque, como representantes de la Dirección Provincial del Azuay del IESS, entidad accionada, y Julia Elena Vásquez Moreno y Juan Carlos López Quizhpi, autoridades judiciales de la Corte Provincial. Pese a haber sido debidamente notificada, la parte accionante no compareció a esta audiencia.

a. Intervención del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social

16. El IESS, en lo principal, ratificó su posición y manifestó que la decisión que adoptaron fue en atención a las disposiciones que rigen la institución de la adopción previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante, “CNA”), así como en aquellas que rigen la pensión de montepío previstas en la Ley de Seguridad Social y en la Resolución C.D. 100 que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (en adelante, “Resolución C.D. 100”). Así, señaló que la resolución emitida por el IESS y que canceló la prestación del montepío estuvo motivada y observó el principio de legalidad, puesto que tomó en consideración que la niña Doménica Paola había dejado de ser huérfana cuando fue adoptada por una nueva familia, por lo cual, ya no existía un fundamento fáctico para continuar con el otorgamiento de esta pensión. Compara la situación de una persona que ha enviudado y que tendría derecho a recibir esa pensión por ese motivo, pero que dejaría de recibirla cuando tenga un nuevo o nueva cónyuge.

b. Intervención de Julia Elena Vásquez Moreno y Juan Carlos López Quizhpi, autoridades judiciales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay

17. Por su parte, las autoridades judiciales de la Sala manifestaron que en su decisión concluyeron que el IESS había vulnerado derechos, puesto que al emitir el acuerdo impugnado no atendió al principio del interés superior en materia de niñez. Adicionalmente, consideraron que la decisión no se encontraba debidamente motivada, lo cual vulneró el debido proceso, ya que no determinaba cuáles eran las normas específicas para el fundamento de su decisión. Indica que el cambio del estatus de filiación por la adopción no era un motivo suficiente para cancelar la prestación de montepío en perjuicio de Doménica Paola, por lo que la decisión del IESS resultó regresiva. Por estas consideraciones, estimaron que la mejor solución era dejar sin efecto este acto administrativo y ordenar que a la niña Doménica Paola le vuelvan a restituir la pensión de montepío.

V. Hechos probados

18. La jurisprudencia de esta Corte, tal como en las sentencias No. 2951-17-EP/21 y No. 1095-20-EP/22, en desarrollo de lo establecido en los artículos 86.3 de la Constitución y 16 de la LOGJCC, ha establecido reglas sobre la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales. Así, cuando la parte accionada es una entidad pública la carga probatoria se invierte, por lo que corresponde a estas entidades el demostrar que lo alegado por la parte accionante *“no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”*². En tal sentido, las instituciones públicas demandadas están obligadas a proporcionar la información de las que se crean asistidas para desvirtuar las alegaciones vertidas en una demanda de garantías jurisdiccionales y aquella que les sea requerida por las autoridades judiciales.
19. Resulta necesario también mencionar que esta Corte, en atención a la naturaleza de los procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración y actuación de la prueba tiene un carácter de mayor flexibilidad, en comparación a otros procesos ordinarios, por lo que se aceptan *“categorías e instituciones probatorias más amplias”*³. En esta línea, el estándar de prueba aplicable es el de *“mayor probabilidad”*, el cual conlleva que *“[s]i a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho”*⁴.
20. En atención a lo anterior y por la información proporcionada tanto por las judicaturas de instancia, como por el IESS, esta Corte considera como hechos probados los siguientes:

- 20.1. El 23 de agosto de 2004, Doménica Paola nació en la ciudad de Cuenca, teniendo como madre y única progenitora a Fabiola Mercedes Galindo León⁵.

² Corte Constitucional. Sentencia No. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 90. Sentencia No. 116-13-SEP-CC del 11 de diciembre de 2013, caso No. 0485-12-EP, págs. 13 y 14.

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 92.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 1095-20-EP/22 de 24 de agosto de 2022, párr. 70.3.

⁵ Expediente de primera instancia de la acción de protección No. 01604-2014-0645. Inscripción de nacimiento de Doménica Paola Galindo León, emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, foja 3.

- 20.2.** El 30 de noviembre de 2007, Fabiola Mercedes Galindo León falleció⁶.
- 20.3.** El 08 de abril de 2008, como consecuencia del fallecimiento de la señora Galindo, el IESS emitió el informe de calificación de derecho–habientes, el cual determinó que Doménica Paola era acreedora de la pensión de montepío⁷.
- 20.4.** El 05 de julio de 2013, el Juzgado Quinto de la Niñez y Adolescencia de Cuenca emitió la sentencia de adopción a favor de Luis René Bustamante León y María Teresa Rengel Bernal, por lo cual la niña Doménica Paola cambió sus apellidos para que jurídicamente sea parte de su nueva familia adoptiva⁸.
- 20.5.** El 21 de marzo de 2014, el IESS emitió el Acuerdo No. 2014-071⁹, mediante el cual decidió la cancelación de la pensión de montepío que recibía Doménica Paola. En la parte pertinente, este Acuerdo mencionó:

*“2.- Debido al cruce de información entre la Base de Datos de los pensionistas y el Registro Civil, se pudo comprobar que la beneficiaria **GALINDO LEON DOMENICA PAOLA**, consta registrada en la base de datos del IESS con el nombre de **DOMENICA PAOLA BUSTAMANTE RENGEL**; al determinar esta situación se puede comprobar que dicha beneficiaria fue adoptada por los cónyuges señores Bustamante Leon Luis Rene y Rengel Bernal Maria Teresa, conforme Sentencia del 5 de julio del 2013 del Juzgado Quinto de la Niñez y Adolescencia de Cuenca y marginada en la Inscripción de nacimiento de la Dirección del Registro Civil con fecha 24 de julio de 2013.*

*3.- En razón de que no existen casos similares la Subdirección Provincial de Pensiones y Riesgos del Trabajo solicitó criterio legal, con la finalidad de determinar el derecho de la niña, **DOMENICA PAOLA BUSTAMANTE RENGEL**; como resultado del mismo se emitió el Memorando Nro. IESS-DP-AZUAY 2014-0420-M de fecha 15 de marzo/2014 suscrito por el Delegado de Procuraduría y anexo al Memorando Nro. IESS-PG-2014-0660-M de fecha 7 de marzo de 2014 suscrito por el Dr. Rodrigo Escobar Barragan, Procurador General quién hace la referencia a Disposiciones Jurídicas aplicables: Constitución de la República art. 226 Código de la Niñez y Adolescencia art.98,152,159, y Ley de Seguridad Social art.286.*

Como respuesta de dicha consulta se indica que la niña ha cambiado de estado de Orfandad a la ADOPTADA.

De conformidad a la sumilla inserta en el Memorando IESS-DP-Azuay 2014-0420-M por el Economista Diego Valdivieso, Subdirector de Prestaciones de

⁶ *Ibidem*, Inscripción de defunción de Fabiola Mercedes Galindo León, emitida por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, foja 1.

⁷ *Ibidem*, Informe de calificación de derecho–habientes de la Dirección del Sistema de Pensiones del IESS, foja 18.

⁸ *Ibidem*, Sentencia del 05 de julio de 2013 emitida por el Juzgado Quinto de la Niñez y Adolescencia de Cuenca en el juicio No. 353-2013, foja 6.

⁹ *Ibidem*, Acuerdo No. 2014-071 de 21 de marzo de 2014 firmado por Diego Valdivieso Sánchez, subdirector de Prestaciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo del IESS, fs. 4 y 5.

*Pensiones y Riesgos del Trabajo, se procede con la cancelación de la renta de la beneficiaria **GALINDO LEON DOMENICA PAOLA**, en 2014-03-19.” (sic) (los resaltados corresponden al original).*

- 20.6.** El 22 de agosto de 2014, Luis René Bustamante León y María Teresa Rengel Bernal, a nombre de su hija Doménica Paola, presentaron una acción de protección mediante la que impugnaron el Acuerdo No. 2014-071 emitido por el IESS.

VI. Planteamiento del problema jurídico

- 21.** La familia accionante manifiesta que el IESS habría vulnerado los derechos de la niña Doménica Paola al haber emitido la resolución que canceló la pensión de montepío. En ese sentido, precisa que la resolución del IESS al haber excluido a Doménica Paola de la pensión de montepío, por su cambio de filiación al dejar su estado de orfandad y ser adoptada por una nueva familia, causó discriminación. Por su parte, el IESS manifiesta que la decisión que adoptó para cancelar dicha pensión no vulneró derechos, que dicha resolución debía ser impugnada en sede administrativa y que el haber continuado percibiendo la pensión de montepío podría tornarse en un pago ilegítimo frente al supuesto de recibir una doble pensión en el evento de que su padre o madre adoptivos fallecieran. Finalmente, indica que su decisión habría estado basada en la normativa aplicable a la materia, y porque al haber sido adoptada, Doménica Paola ya dejaba de estar en cualquier situación de vulnerabilidad.
- 22.** Aunque la familia accionante plantea un cargo sobre discriminación, este Organismo nota que, de la información recibida por el IESS (ver nota al pie 29), la situación de Doménica Paola responde a una situación excepcional, y en tal sentido, no existe una posibilidad de comparabilidad de sujetos en una situación similar, conforme ha sido establecido por la jurisprudencia como parte del análisis de este derecho¹⁰. En tal sentido, se descarta el análisis sobre este cargo y no se analiza el fondo de este derecho.
- 23.** Para atender los cargos y descargos expuestos, este Organismo considera necesario plantear los siguientes problemas jurídico:

23.1. ¿El IESS vulneró el derecho a la seguridad social al no tener en cuenta el principio del interés superior al expedir la resolución con la cual canceló la pensión de montepío de Doménica Paola?

23.2. ¿El IESS observó el principio de legalidad al cancelar la pensión de montepío de Doménica Paola por el cambio de su estatus en su filiación?

¹⁰ “La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que ‘[...] dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]’”. Al respecto, ver: Corte Constitucional. Sentencia No. 751-15-EP/21 de 17 marzo de 2021, párr. 98; Sentencia No. 429-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

VII. Resolución de los problemas jurídicos

a. ¿El IESS vulneró el derecho a la seguridad social al no tener en cuenta el principio del interés superior al expedir la resolución con la cual canceló la pensión de montepío de Doménica Paola?

24. En esta sección, la Corte analizará el derecho a la seguridad social a la luz del principio del interés superior en materia de niñez, y determinará que este derecho fue vulnerado cuando el IESS emitió la resolución que canceló la pensión de montepío de Doménica Paola sin atender su edad y la consecuente pertenencia a un grupo de atención prioritaria, lo que ocasionó la inobservancia del principio del interés superior de la niñez al momento de decidir sobre esta prestación.
25. El derecho a la seguridad social se encuentra reconocido en el artículo 34 de la Constitución como “*un derecho irrenunciable*”. Asimismo, el sistema de seguridad social está contemplado dentro del Régimen del Buen Vivir y el artículo 369 señala que el seguro universal cubrirá varias contingencias, entre ellas “*enfermedad, (...) vejez, invalidez, discapacidad, **muerte** y aquellas que defina la ley*” (énfasis añadido). En relación con la niñez, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad social a su favor.
26. El derecho a la seguridad social ha tenido un amplio reconocimiento desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, el Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) en sus respectivos artículos 9 contienen el reconocimiento de este derecho. En el mismo sentido está el reconocimiento del artículo 26 de la Convención sobre Derechos del Niño.
27. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“Comité DESC”) del seno de la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”) ha aclarado que este derecho incluye el “*obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo*”¹¹ (énfasis añadido). Sobre las prestaciones por orfandad y sobrevivientes de familiares, este mismo órgano ha señalado que una obligación estatal corresponde en otorgar estas prestaciones frente “*a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión*”. Asimismo, ha asegurado que tales sobrevivientes o personas huérfanas no deben ser excluidas de las pensiones por motivos prohibidos de discriminación¹².

¹¹ ONU. Comité DESC. *Observación General No. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19 de 4 de febrero de 2008, párr. 2.

¹² *Idem*, párr. 21.

28. El Comité DESC ha señalado que los elementos de este derecho son: a) la disponibilidad; b) los riesgos e imprevistos sociales; c) la suficiencia, y, d) la accesibilidad. Como parte del elemento de la accesibilidad, el Comité DESC describe las condiciones para el acceso a este derecho, sobre las cuales indica que estas “*deben ser razonables, proporcionadas y transparentes*”, por lo que “[l]a supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debe ser limitada, basarse en motivos razonables y estar prevista en la legislación nacional”¹³. De tal forma, cualquier tipo de limitación de una prestación que ya se está percibiendo debe responder a criterios razonables, proporcionales, transparentes, y además, debe estar fundamentada en alguna norma que así lo permita. Caso contrario, cualquier limitación se tornaría arbitraria y atentaría contra el elemento de accesibilidad de este derecho.
29. De acuerdo con nuestra legislación, según lo prevé la Ley de Seguridad Social en sus distintos regímenes de seguros, la pensión que protege a las contingencias de viudez y orfandad está denominada como pensión de montepío¹⁴. Para su otorgamiento, resulta necesario que la persona causante haya cumplido con un determinado número de aportaciones¹⁵. En cuanto a las posibles personas beneficiarias, la Resolución C.D. 100 en su artículo 18 exige como requisitos para hijos/as lo siguiente:

“Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del afiliado o jubilado fallecido, los adoptados cuando la fecha de adopción es anterior a la fecha del fallecimiento por lo menos en doce (12) meses y los póstumos, hasta alcanzar los dieciocho (18) años de edad. También tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo, solteros, viudos o divorciados y que hayan vivido a cargo del causante”.

30. En relación con la seguridad social, esta Corte ha recalcado la importancia de este derecho para la consecución del buen vivir y su interrelación para la realización de otros derechos, tales como la vida digna, la salud, el trabajo, educación, vivienda y alimentación¹⁶. En la sentencia No. 889-20-JP/21, esta Corte ha aclarado que la pensión de montepío es parte del derecho a la seguridad social y, además, en línea con lo establecido en el artículo 371 de la Constitución, ha resaltado que las prestaciones en dinero de la seguridad social tienen un carácter irrenunciable e inembargable, así como que estas no pueden ser retenidas, ni pueden ser interrumpidas, salvo en los casos de retenciones ordenadas judicialmente por pensiones alimenticias¹⁷. Con ello, además, las prestaciones de la seguridad social tienen una protección reforzada a favor de personas que se encuentran atravesando particulares situaciones de vulnerabilidad o que

¹³ *Idem*, párr. 24.

¹⁴ Artículos 9.h, 157.f, 183.c, 193 y 196 de la Ley de Seguridad Social, según los distintos regímenes que contempla esta normativa.

¹⁵ Según la Resolución C.D. 100, en su artículo 16 establece: “Causará derecho a pensión de montepío el jubilado en goce de pensión de invalidez o vejez, o el asegurado activo que al momento de su fallecimiento tuviere acreditadas al menos sesenta (60) impositivas mensuales o se encontrare en el período de protección del seguro de muerte.”

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 1504-19-JP/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 82; Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados de 10 de marzo de 2021, párrs. 293 a 295.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 64 y 68; Sentencia No. 16-18-IN/21 de 28 de abril de 2021, párr. 58.

pertenecen a grupos de atención prioritaria¹⁸. Adicionalmente, vale señalar que el derecho a la seguridad social está protegido por las características previstas en el artículo 11.6 de la Constitución, en cuanto a que los derechos son “*inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía*”.

31. Como ha sido señalado en los párrafos anteriores, la pensión de montepío es una prestación en la que se materializa el derecho a la seguridad social y está ideada para cubrir las contingencias de viudez y orfandad. En el caso de hijos e hijas su protección abarca hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, y para aquellos que tienen algún tipo de incapacidad para desarrollar actividades laborales, entonces la protección se mantiene independientemente del estado civil y de la edad. Al verse condicionado al cumplimiento de determinados requisitos, cuando esta prestación es otorgada está protegida por las características señaladas en el párrafo anterior mientras se supedita al cumplimiento de estos requisitos.
32. El IESS, en sus alegaciones, recalcó que Doménica Paola perdió su situación de vulnerabilidad al haber sido adoptada por una familia, y señaló que la cancelación también respondió a la posibilidad de que pudiera haber recibido una doble pensión en el supuesto de que el padre o la madre adoptivos hubieran fallecido.
33. Vale recalcar sobre la situación de Doménica Paola que, después de la muerte de su madre biológica en diciembre de 2007, quedó en estado de orfandad, por lo que el IESS otorgó la pensión de montepío a su favor debido a que la causante cumplía con los requisitos legales exigidos para el efecto. Al conocer sobre su adopción, dicha entidad emitió el acuerdo impugnado que canceló la pensión de montepío, porque consideró que, en efecto, se trataba de una situación excepcional, puesto que el estado de orfandad de Doménica Paola había cesado y consecuentemente su situación de vulnerabilidad también había fenecido.
34. Resulta entonces necesario realizar determinadas puntualizaciones sobre la institución de la adopción. Esta institución ha estado concebida a favor de las niñas y niños a quienes sus propios progenitores no les pueden brindar los cuidados necesarios para su desarrollo, por lo que tiene como objetivo que pertenezcan a una nueva familia de forma permanente y definitiva¹⁹. La adopción tiene además un carácter subsidiario y excepcional, puesto que la primera posibilidad debe ser el cuidado por sus propios progenitores o su familia ampliada, y en tal sentido, cuando exista esta posibilidad se debe velar por los intereses del niño o niña; “*en particular su necesidad de recibir afecto y su derecho a la seguridad y al cuidado continuado, deben ser la consideración fundamental.*”²⁰

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 904-12-JP/19 de 13 de diciembre de 2019; Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021; Sentencia No. 1504-19-JP/21 de 24 de noviembre de 2021.

¹⁹ Artículos 4 y 13 de la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional (Resolución 41/85 de la Asamblea General de la ONU adoptada el 03 de diciembre de 1986).

²⁰ *Idem*, artículo 5.

35. En la legislación ecuatoriana, según el CNA la adopción surte efectos plenos, lo cual implica que el niño o niña adoptada con su familia adoptante tiene exactamente los mismos derechos y obligaciones como si se tratara de un hijo biológico; en consecuencia, la legislación ha previsto que la “*adopción extingue el parentesco entre el adoptado y los miembros de su familia de origen*”²¹. Adicionalmente, el sistema de adopción tiene una fase administrativa y una judicial²², las cuales aseguran que la nueva familia que va a recibir al niño o niña adoptada sea la más idónea y que esta decisión atienda a su interés superior para asegurarle el mejor cuidado posible.
36. Al existir la adopción plena en nuestra legislación, la posición del IESS está basada en que dejó de existir el parentesco entre la causante afiliada y la niña Doménica Paola. Sin embargo, por la edad de Doménica Paola al tratarse de una niña, la fundamentación del acuerdo impugnado no podía estar únicamente enfocada en la falta de regulación frente a esta situación, lo que trajo como consecuencia una limitación a la pensión por montepío. Esta entidad estaba decidiendo sobre los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria al momento de acaecimiento de los hechos, por lo que debía realizar consideraciones distintas apegadas al marco constitucional sobre la protección de la niñez. Así, en materia de niñez y adolescencia, la Constitución en su artículo 44 reconoce el principio de interés superior y asegura que “*sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas*”. Sobre este principio, este Organismo ha señalado lo siguiente:

*“(...) el interés superior del niño, enmarcado en la doctrina de la protección integral, está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que impone a todas las autoridades administrativas y judiciales, a las instituciones públicas y privadas y a los responsables del cuidado de los niños, niñas y adolescentes el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento y goce efectivo. El interés superior tiene como fundamento la dignidad humana y su reconocimiento en las características propias de los niños, niñas y adolescentes y busca propiciar su desarrollo.”*²³

37. Esta Corte ha acogido lo que el Comité de Derechos del Niño (“CDN”) de la ONU ha establecido sobre el principio de interés superior que su contenido implica una triple dimensión tanto como: **a)** derecho sustantivo; **b)** principio jurídico; y, **c)** norma de procedimiento²⁴. Entendido como derecho, este conlleva que el interés superior “*sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese*

²¹ Artículo 152 del Código de la Niñez y Adolescencia.

²² Artículos 165 y siguientes del Código de la Niñez y Adolescencia.

²³ Corte Constitucional. Sentencia No. 2120-19-JP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 79. En sentido similar: Sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 30 y ss; Sentencia No. 9-17-CN/19 de 09 de julio de 2019, párr. 43.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párrs. 141 y 142; Sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 34 y 35; Sentencia No. 2120-19-JP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 80.

derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general.”²⁵

38. En cuanto a que el interés superior sea considerado un principio implica que, entre la aplicación e interpretación de normas, se debe elegir la interpretación más favorable y que garantice de forma efectiva el ejercicio de sus derechos²⁶. Mientras que, como norma de procedimiento, esta dimensión conlleva que, cuando se deba adoptar *“una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados”*. Para garantizar esta dimensión, deben existir garantías procesales para conseguir tal fin, así como las autoridades deben justificar sus decisiones explicitando esta evaluación, *“es decir, [explicitar] qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones”²⁷*.
39. En tal línea, es obligación de toda autoridad del Estado, al momento de decidir sobre los derechos de un niño, niña o adolescente, velar por la aplicación plena del interés superior. Además, como lo ha señalado esta Corte, este principio debe ser evaluado e interpretado en cada caso en concreto, debido a su carácter flexible y adaptable²⁸. En consecuencia, el IESS, al momento de emitir el acuerdo que cancelaba la pensión de montepío en perjuicio de Doménica Paola, tenía la obligación de determinar por qué esta decisión respondía a su interés superior y explicar cómo se ponderó esta opción frente a otras, y cómo esta resultaba la menos gravosa y la más beneficiosa para sus derechos. Al revisar el acuerdo impugnado, resulta evidente para este Organismo que el principio del interés superior no fue considerado al momento de decidir sobre la pensión de montepío de Doménica Paola.
40. El acuerdo impugnado (párr. 20.5 *supra*) menciona que el IESS conoció que la beneficiaria de la pensión de montepío cambió sus datos de filiación debido a su adopción. Por este motivo, solicitó criterio legal para decidir sobre esta prestación, por lo cual, en atención a la *“Constitución de la República art. 226 Código de la Niñez y Adolescencia art.98,152,159, y Ley de Seguridad Social art.286”* (sic), y por el cambio de su estado de orfandad a adoptada, entonces resultaba procedente la cancelación de esta pensión. En la audiencia pública, el IESS también afirmó que esta cancelación respondió a la posibilidad de que la niña recibiría una doble pensión en el caso del fallecimiento de su padre y/o madre adoptivos.
41. Es así que este Organismo observa que, en ningún momento para la emisión de esta decisión, el IESS consideró cuáles serían otras opciones viables frente a esta cancelación, ni tampoco consideró las disposiciones aplicables referentes a las

²⁵ CDN. *Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. CRC/C/GC/14 de 29 de mayo de 2013, párr. 6.a.

²⁶ *Idem*, párr. 6.b.

²⁷ *Idem*, párr. 6.c.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 35.

prestaciones de la seguridad social que constan en la Constitución, ni tampoco aquellas referentes a la protección de los niños y niñas como grupo de atención prioritaria. El IESS tampoco atendió a los principios que protegen las prestaciones de la seguridad social en cuanto a su carácter intangible e inembargable, ni que la madre biológica había cumplido los requisitos legales para que la prestación haya sido otorgada, como será también analizado en el acápite siguiente. Esta entidad basó su decisión en un hecho inexistente sobre un posible doble beneficio en el caso de que alguno de sus progenitores adoptivos falleciere. Por tanto, el IESS tenía la obligación de evaluar las particularidades del caso, así como cualquier otra alternativa a la cancelación, en la medida de lo posible y de sus atribuciones, y además especificar por qué la decisión de cancelar la prestación de montepío atendía de mejor forma el derecho a la seguridad social de Doménica Paola.

42. Como considera el acuerdo impugnado, “*no existen casos similares*” a los de Doménica Paola, y en la contestación que brindaron a este Organismo²⁹, el IESS reitera que después de las consultas respectivas a todas sus Direcciones Provinciales, “*NO existen casos análogos en los que a personas cuyos progenitores hayan fallecido, se les haya concedido la pensión de montepío, posteriormente hayan sido adoptadas, y se les haya cancelado dicha pensión por razón de su adopción*”³⁰ (sic). Por tal motivo, este Organismo también considera que, dada a esta excepcionalidad y por haber decidido sobre los derechos de una niña, la obligación del IESS de analizar el derecho a la seguridad social a la luz del principio del interés superior se veía particularmente reforzada.
43. A criterio de este Organismo, la decisión del IESS de la cancelación del montepío resulta la más gravosa y extrema por la cual se decidió que Doménica Paola no habría cumplido los requisitos para acceder a ella, cuando en realidad basó su decisión en que una posibilidad de que reciba una doble pensión, y en asimilar el cambio de su estatus de filiación al de la situación de una mujer viuda beneficiaria de la pensión que cambió su estado civil. Con la cancelación, el IESS no atendió a su particular situación de vulnerabilidad por su condición etaria. De tal forma, esta decisión debería estar plenamente justificada y atender particularmente si la decisión recae sobre un grupo de atención prioritaria que está constitucionalmente protegido.
44. Así, este Organismo concluye que la acción que violó el derecho a la seguridad social en su prestación del montepío, en perjuicio de Doménica Paola, fue la emisión del acuerdo impugnado, puesto que el IESS suspendió el ejercicio de este derecho, desconociendo el principio del interés superior en materia de niñez.

²⁹ El 30 de noviembre de 2022, el juez ponente, mediante auto, solicitó al IESS que remita dos informes relacionados con lo siguiente: a) casos existentes similares a nivel nacional a los de Doménica Paola, y b) el estado de ejecución de la sentencia de la acción de protección No. 01604-2014-0645 a favor de la parte accionante. Este pedido fue atendido mediante escritos ingresados respectivamente el 06 y el 09 de diciembre del mismo año.

³⁰ Memorando No. IESS-DSP-2022-2149-M de 08 de diciembre de 2022, firmado por José Antonio Martínez Dobronsky, director nacional del Sistema de Pensiones del IESS. Documento del expediente electrónico en el caso No. 615-14-JP, disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicxOWM1NDc1NC00MGU4LTRmMTItOGNmZC01N2ZmZmFiNTkyYzAucGRmJ30=

b. ¿El IESS observó el principio de legalidad al cancelar la pensión de montepío de Doménica Paola por el cambio de su estatus en su filiación?

45. El artículo 226 de la CRE contiene el principio de legalidad en el sector público, así como el principio de coordinación entre instituciones y su contenido señala lo siguiente:

“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.” (énfasis añadido)

46. Se desprende así que las instituciones del Estado y sus delegatarios deben actuar en estricta observancia a lo que la ley les permite, contrario a lo que podría suceder en las relaciones entre privados o personas particulares. Así, el Estado puede ejercer sus atribuciones y facultades alineado a lo que la normativa vigente dispone, y no podría hacer aquello que dicha normativa no lo permite.
47. Para el caso en cuestión, es necesario mencionar que el artículo 10.e de la Ley de Seguridad Social y el artículo 18 de la Resolución C.D. 100 disponen expresamente que para el caso de las y los hijos de las personas afiliadas, la pensión por montepío cesa cuando cumplan 18 años. Ante esta regla existe la excepción cuando los hijos o hijas de cualquier edad estén “*incapacitados para el trabajo*” y “*hayan vivido a cargo del causante*”. De lo anterior se desprende que la normativa que rige la pensión de montepío por orfandad no prevé que el cambio de estatus de filiación de una persona es una causal para perder la pensión de montepío.
48. Ahora bien, el IESS ha sostenido la siguiente posición durante este proceso. Por una parte, según sus alegaciones, la emisión del acuerdo impugnado habría observado el principio de legalidad, puesto que la entonces niña Doménica Paola habría perdido uno de los requisitos esenciales que menciona la Ley de Seguridad Social y la Resolución C.D. 100 para que sea beneficiaria de la pensión de montepío. Así, manifestó que, dado a que Doménica Paola cambió su filiación debido a su adopción, no era posible continuar otorgando la pensión de montepío por orfandad (párr. 16 *supra*)³¹. Al respecto, en la audiencia del caso, el juez sustanciador consultó sobre el fundamento de esta decisión y la disposición normativa que prevé la cancelación de la pensión de montepío. Sin embargo, la y el representante de la entidad únicamente refirieron las mismas disposiciones genéricas que regulan esta prestación, sin mencionar alguna norma expresa que contenga el supuesto que habría ocurrido con Doménica Paola –el cambio en su filiación– y que daría paso a la cancelación de esta prestación por el cumplimiento de este supuesto.
49. Para este Organismo resulta evidente que la situación de Doménica Paola podría, *prima facie*, entrar en una contradicción con las disposiciones para acceder a la pensión de

³¹ Información extraída de la audiencia pública celebrada ante este Organismo el 24 de noviembre de 2022.

montepío. Como lo establece la Ley de Seguridad Social, esta pensión ha sido creada para paliar la contingencia de la muerte de quien era el sostén económico de la familia; así, después de su adopción y su consecuente cambio en el estatus de filiación, la entonces niña Doménica Paola en estricto sentido no se encontraba ya huérfana, tal como asevera el IESS.

- 50.** Sin embargo, esta Corte observa que las normas relativas al otorgamiento de esta pensión –señaladas en el párrafo 47 *supra*– no señalan como causal expresa de cancelación de la pensión de montepío el haber cambiado de estatus de filiación de las y los hijos del causante, sino únicamente que cumplan la mayoría de edad. El caso en cuestión no se limita a una mera subsunción del supuesto normativo aplicable a la situación de Doménica Paola que hubiera permitido la cancelación de la pensión otorgada a su favor. En consecuencia, el IESS decidió retirar la pensión de montepío bajo un supuesto no regulado en la normativa aplicable, supuesto que dicha institución interpretó que la cancelación de la pensión habría respondido a asimilar la situación de la accionante a la de una viuda y que su cambio de estatus de filiación permitiría esta cancelación, así como para prevenir que reciba una doble prestación, bajo el supuesto de la posible muerte de sus padres adoptivos, tal como lo aseveró en la audiencia pública.
- 51.** Al respecto, resulta necesario considerar que las prestaciones de seguridad social deben estar debidamente financiadas y para su otorgamiento deben cumplir determinados requisitos, para la sostenibilidad del sistema. De tal forma, cualquier prestación a ser otorgada debe estar sustentada en “*estudios técnicos actualizados*”³². La seguridad social, al estar regida por principios de Derecho Público, debe observar el principio de legalidad y, en consecuencia, las prestaciones a otorgarse deben regirse por lo previsto en la normativa aplicable en cuanto a un mínimo de aportaciones. En el caso en análisis, la madre biológica de Doménica Paola había cumplido el requisito legal del mínimo de aportaciones para que esta prestación sea financiada -mínimo de 60 aportaciones-, y por tal motivo, el IESS otorgó la pensión de montepío a favor de la niña. Sin embargo, el IESS, al cancelar la pensión de Doménica Paola, y como se desprende del acuerdo impugnado (párr. 20.5 *supra*), no consideró que dicha pensión se encontraba financiada y tampoco justificó su decisión en ninguna norma previa que contemple como causal de cancelación su cambio de estatus de filiación.
- 52.** Resulta necesario puntualizar que el principio de legalidad, contrario a lo afirmado por el IESS, no podría ser aplicado con la finalidad de una restricción de derechos que no está expresamente prevista por la normativa aplicable. Este Organismo vislumbra una clara anomia frente a la situación de Doménica Paola. Al analizar la legislación aplicable, se desprende que la pensión de montepío a favor de los hijos o hijas cesa cuando cumplen la mayoría de edad, es decir, a los 18 años. Mientras tanto, el CNA establece que la adopción tiene efectos plenos y, por lo tanto, extingue el parentesco entre la persona adoptada y su familia de origen. Ninguno de estos supuestos está expresamente previsto en la normativa relativa al otorgamiento de la pensión de

³² Corte Constitucional. Sentencia No. 23-18-IN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 40; Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párr. 74.

montepío. El IESS, como lo afirmó, asimiló la situación del cambio de estado civil al del cambio de filiación³³, lo cual no respetó el principio de legalidad. Así, para esta Corte es posible concluir que la decisión que adoptó el IESS fue la más restrictiva y perjudicial para el goce del derecho a la seguridad social, tornándose en arbitraria al haber carecido de sustento normativo.

53. Al existir un vacío normativo, como en el presente caso, el IESS tenía la obligación de sopesar los otros principios y derechos analizados en este fallo, y no justificar su decisión en una supuesta aplicación del principio de legalidad cuando una norma no prevé el cambio de filiación como causal de cancelación.
54. Así, para este Organismo no es posible considerar que el IESS observó el principio de legalidad. Dado que el IESS ha reportado que no existe ningún caso similar, esta Corte afirma que el otorgamiento de la pensión no podía causar ningún tipo de desequilibrio en el financiamiento de la misma o del sistema de seguridad social. Al haber cumplido los requisitos exigidos por la normativa para su otorgamiento, esta pensión se encontraba financiada y debía continuarse otorgando.
55. En conclusión, para atender al segundo problema jurídico planteado, el IESS no consideró que la madre biológica de Doménica Paola había cumplido los requisitos legales para que la prestación haya sido otorgada y, valiéndose de un supuesto no regulado, tomó una decisión arbitraria para cancelar la pensión de montepío. En tal sentido, el IESS inobservó el principio de legalidad en perjuicio de la entonces niña Doménica Paola.
56. Por las consideraciones expuestas y como interpretación vinculante para situaciones similares, si el IESS debe resolver sobre la pensión de montepío a favor de algún niño o niña que haya quedado en estado de orfandad, y que su(s) progenitor(es) fallecido(s) hayan cumplido con los requisitos normativos aplicables para la financiación de dicha prestación, y que posteriormente ocurra la adopción del niño o niña por otra familia cambiando su filiación, el IESS no deberá suspender el pago de la pensión por resultar contrario a los principios de legalidad y del interés superior.

VIII. Consideración adicional sobre la vía de la acción de protección

57. Al haber determinado una vulneración de derechos, este Organismo encuentra necesario recalcar que la acción de protección resulta el mecanismo idóneo para este tipo de situaciones. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia constante de esta Corte, la acción

³³ La regulación de la pensión de montepío por viudez en el artículo 194 de la Ley de Seguridad Social establece que no se puede acceder a esta prestación cuando la celebración de la unión de hecho o matrimonio no haya ocurrido con al menos un año de antelación al fallecimiento de la persona afiliada. En sentido similar, prevé que la persona beneficiaria de la pensión por viudez pierde este derecho cuando contrajere un nuevo vínculo matrimonial o de unión de hecho.

de protección no se constituye como un mecanismo residual, ni tampoco su procedencia está condicionada a la naturaleza del acto que se impugna³⁴.

- 58.** Como lo señala el artículo 88 de la Constitución, la acción de protección tiene por objeto “*el amparo directo y eficaz de los derechos*” y puede presentarse para impugnar la acción u omisión de cualquier autoridad pública no judicial. En tal sentido, la acción de protección resultaba un mecanismo efectivo para realizar un análisis sobre los principios que rigen a la seguridad social en atención a la condición de Doménica Paola, quien pertenecía a un grupo de atención prioritaria al momento de los hechos. Mediante una acción de protección era viable el análisis del principio del interés superior y del principio de legalidad en relación con la garantía del derecho a la seguridad social, tal como ha sido expuesto en esta decisión.

IX. Reparación

- 59.** El artículo 86 de la Constitución prescribe que un juez o jueza, al constatar una violación de derechos constitucionales debe declararla, ordenar la reparación integral que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.
- 60.** La sentencia emitida por la Corte Provincial dispuso como medida de reparación que se restituya la pensión de montepío³⁵. El IESS informó sobre este particular que la entidad canceló la pensión de montepío. Al respecto señaló: “(...) *me permito informar que el día de hoy 06 de diciembre de 2022, se ha ejecutado en el sistema de Pensiones, la cancelación de renta de montepío que le hubiere correspondido a la beneficiaria DOMÉNICA PAOLA BUSTAMANTE RENGEL, C.I. 0106663396 (...)*”. Así, adjunta la evidencia respecto del pago en la cuenta bancaria de Doménica Paola³⁶.
- 61.** No obstante, este Organismo nota que la pensión en su monto total fue pagada aproximadamente ocho años después, ya que, según la misma información que el IESS remite, señala expresamente que la última pensión fue pagada hasta marzo de 2014³⁷.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 992-11-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 22; Sentencia No. 1186-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 51; Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 31. Sentencia No. 2098-17-EP/22 de 28 de abril de 2022, párr. 28.

³⁵ La Sala expresamente señaló: “(...) *dispone que la Autoridad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o la Unidad Encargada sobre este tema, habilite el beneficio de la hija adoptiva de los accionantes, a partir de la fecha que ha dejado de percibir en virtud que aquel acto emitido (No 2014-071) es nulo, por falta de motivación y haberse vulnerado el derecho al interés superior de niñas y niños.*”

³⁶ Memorando No. IESS-CPPPRTFRSDA-2022-5038-M de 06 de diciembre de 2022, firmado por María Fernanda Villarreal Crespo, coordinadora provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos del Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo del Azuay del IESS. Documento del expediente electrónico en el caso No. 615-14-JP, disponible en:

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhenBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOiczM2U4ZGNlMS1kYjkwLTRjMjltOThjMS1mZGZjYzczMTgwNjgucGRmJ30=

³⁷ Acuerdo de Reliquidación No. 2022-315 emitido el 06 de diciembre de 2022, firmado por María Fernanda Villarreal Crespo, coordinadora provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos del Trabajo, Fondos de

Si bien hay que considerar que Doménica Paola en agosto de 2022 cumplió 18 años, por lo que la pensión fue cancelada en razón de su edad³⁸, la demora de la entidad en ejecutar la sentencia de la acción de protección no ha sido justificada. Además de que esta sentencia por sí misma constituya una forma de reparación, resulta necesario ordenar que el IESS emita unas disculpas a favor de Doménica Paola, así como incluir una medida de no repetición la cual consiste en una capacitación enfocada en la forma de resolver situaciones similares cuando se decida sobre la situación de personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria atendiendo los principios analizados en esta decisión.

X. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Ratificar la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en la acción de protección No. 01604-2014-0645, mediante la cual se concede la acción, bajo los términos desarrollados en el presente fallo.
2. Aceptar la acción de protección presentada por María Teresa Rengel Bernal y Luis René Bustamante León, a favor de su hija Doménica Paola Bustamante Rengel.
3. Declarar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vulneró el derecho a la seguridad social a la luz de los principios de legalidad y del interés superior del niño y niña en perjuicio de Doménica Paola Bustamante Rengel, según las consideraciones de este fallo.
4. Disponer al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:
 - i. Publicar en su página web las disculpas públicas a favor de Doménica Paola Bustamante Rengel con el siguiente texto:

“El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social reconoce su responsabilidad por haber vulnerado el derecho a la seguridad social y no haber considerado el principio del interés superior de la niña en perjuicio de Doménica Paola Bustamante Rengel por la cancelación de su pensión de montepío en el año 2014. Adicionalmente, reconoce su responsabilidad en la demora en ejecutar la sentencia emitida en el juicio de acción de protección No. 065-14. En consecuencia, solicita disculpas a Doménica Paola Bustamante Rengel y María Teresa Rengel Bernal y Luis René Bustamante León, y se compromete al respeto del derecho a la seguridad social con especial atención a favor de personas que

Terceros y Seguro de Desempleo del Azuay del IESS. Documento del expediente electrónico en el caso No. 615-14-JP, disponible en:

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidkZDZkMzI5ZC05MTVILTQ1YWVtOWExMy01MGNkNjY4MmQ3OTAucGRmJ30=

³⁸ *Idem.*

pertenecen a grupos de atención prioritaria y del principio del interés superior del niño y la niña.”

Este texto deberá estar publicado en su página web, en un banner en la página de inicio, así como en las redes sociales de la entidad, durante el plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

- ii. Para verificar el cumplimiento de la medida antes descrita, debe remitir a esta Corte dentro del término de diez (10) días contados desde el cumplimiento del plazo de tres (3) meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de las publicaciones en redes sociales y de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó y difundió las disculpas públicas conforme lo ordenado.
- iii. En el plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, debe realizar una capacitación a todas y todos los servidores encargados de decidir sobre las prestaciones de seguridad social, con enfoque en grupos de atención prioritaria y énfasis en el principio del interés superior del niño o la niña. Así, deberá remitir información a este Organismo sobre su contenido y algún medio de verificación de su realización en el término de diez (10) días desde el cumplimiento del plazo señalado.
- iv. Difundir la presente sentencia a todas las Direcciones Provinciales de la entidad, mediante correo electrónico o cualquier medio eficaz, en el plazo máximo de treinta (30) días luego de la notificación de esta sentencia e informar a esta Corte sobre su cumplimiento una vez fenecido dicho plazo.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles de 19 de abril de 2023. - Lo certifico.



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

061514JP-56381



Caso Nro. 0615-14-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 39-21-CN/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 39-21-CN

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

SENTENCIA No. 39-21-CN/23

Tema: La Corte Constitucional se pronuncia, en esta sentencia, sobre la consulta de norma elevada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha sobre la constitucionalidad de la aplicación del artículo 639 inciso primero del Código Orgánico Integral Penal. La Corte niega la acción al observar que la Sala pretende que este Organismo resuelva un tema de aplicación normativa sin evidenciar una justificación sobre cómo la aplicación de la norma resultaría contraria o incompatible con la Constitución. En consecuencia, lo solicitado dentro de esta causa escapa del alcance que posee esta Corte al no cumplirse con la finalidad y el objeto de la acción propuesta -consulta de norma-.

I. Antecedentes

1.1. El proceso penal

1. Dentro del proceso penal signado con el N°. 17283-2019-01783 seguido por el delito de robo tipificado en el inciso primero del artículo 189 del Código Orgánico Integral Penal¹ (“COIP”), el 4 de diciembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio. En esta audiencia, la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Unidad Judicial Penal”), resolvió no sustanciar la causa a través del procedimiento abreviado y dictó un auto de llamamiento a juicio en contra de los señores Wilson Alessandro Dalgo Ulloa y Edison Andrés Estévez Garrido.

¹ Art. 189.- Robo.- La persona que mediante amenazas o violencias sustraiga o se apodere de cosa mueble ajena, sea que la violencia tenga lugar antes del acto para facilitarlo, en el momento de cometerlo o después de cometido para procurar impunidad, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Cuando el robo se produce únicamente con fuerza en las cosas, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Si se ejecuta utilizando sustancias que afecten la capacidad volitiva, cognitiva y motriz, con el fin de someter a la víctima, de dejarla en estado de somnolencia, inconciencia o indefensión o para obligarla a ejecutar actos que con conciencia y voluntad no los habría ejecutado, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Si a consecuencia del robo se ocasionan lesiones de las previstas en el numeral 5 del artículo 152 se sancionará con pena privativa de libertad de siete a diez años. Si el delito se comete sobre bienes públicos, se impondrá la pena máxima, dependiendo de las circunstancias de la infracción, aumentadas en un tercio. Si a consecuencia del robo se ocasiona la muerte, la pena privativa de libertad será de veintidós a veintiséis años. Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial N°. 180 de 10 de febrero de 2014.

2. El 12 de julio de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe, provincia de Pichincha, declaró la culpabilidad de los señores Wilson Alessandro Dalgo Ulloa y Edison Andrés Estévez Garrido por ser autores del delito de robo.²
3. El 14 de julio de 2021, los señores Wilson Alessandro Dalgo Ulloa y Edison Andrés Estévez Garrido interpusieron recurso de apelación. En audiencia de 1 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Sala”), resolvió suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta la constitucionalidad del inciso primero del artículo 639 del COIP.
4. En auto de 15 de septiembre de 2021, la Sala fundamentó por escrito la consulta de norma realizada en la audiencia de 1 de septiembre del mismo año.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 19 de octubre de 2021, la Sala remitió a este Organismo la fundamentación de la consulta de norma. La causa fue signada con el N°. 39-21-CN y, mediante sorteo electrónico, su sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. En auto de 17 de diciembre de 2021, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión³ resolvió admitir la causa.
7. El 02 de marzo de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a la autoridad judicial consultante y a las partes procesales del proceso N°. 17283-2019-01783.

II. Competencia

8. De conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), en concordancia con el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; la competencia para conocer y resolver consultas de norma corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

² En tal sentido, se les impuso una pena privativa de libertad de 9 años y 4 meses a los procesados. De igual manera, se determinó que debían pagar una multa de 20 salarios básicos unificados. Por otro lado, se resolvió que, por concepto de indemnizaciones por los daños materiales e inmateriales, se debía pagar USD 2 000,00 a las víctimas.

³ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformada por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

III. Fundamentos de la consulta de norma

9. La Corte Constitucional, en la sentencia N°. 001-13-SCN-CC, determinó que las consultas de constitucionalidad de norma deberán contener: **(i)** la identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; **(ii)** la identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y, **(iii)** la explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.
10. En el presente caso, dichos presupuestos fueron verificados *a priori* en fase de admisibilidad, conforme se desprende a continuación:

3.1. Enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta

11. La Sala consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del primer inciso del artículo 639⁴ del COIP, que dispone:

Negativa de aceptación del acuerdo. - Si la o el juzgador considera que el acuerdo de procedimiento abreviado no reúne los requisitos exigidos en este Código, que vulnera derechos de la persona procesada o de la víctima, o que de algún modo no se encuentra apegado a la Constitución e instrumentos internacionales, lo rechazará y ordenará que el proceso penal se sustancie en trámite ordinario.

El acuerdo no podrá ser prueba dentro del procedimiento ordinario. (“Énfasis añadido”)

3.2. Normas presuntamente vulneradas

⁴ Es importante precisar que el procedimiento abreviado tuvo una reforma en artículo 639. El artículo reformado es el siguiente: Art. 639.- *Negativa de aceptación del acuerdo.- Si la o el juzgador considera que el acuerdo de procedimiento abreviado no reúne los requisitos señalados previamente, que vulnera los derechos de la persona procesada o de la víctima o que de algún modo no se encuentra apegado a la Constitución e instrumentos internacionales, lo rechazará y ordenará que el proceso penal se sustancie en trámite ordinario. El acuerdo no podrá ser prueba dentro del procedimiento ordinario.* Reforma publicada en Registro Oficial Suplemento 279 de 29 de marzo de 2023.

12. La Sala consultante refiere que el primer inciso del artículo 639 del COIP es contrario a los derechos fundamentales previstos en los artículos 75⁵, 76 numeral 1⁶, 169⁷, 172⁸ y 190 de la Constitución.⁹

13. Al respecto, la Sala consultante indica que:

La ley suprema reconoce a otros medios alternativos para la solución de conflictos; en materia penal se prevé al "procedimiento abreviado"; consistente en el "acuerdo jurídico", mediante el cual las personas procesadas aceptan el hecho ilícito y Fiscalía sugiere la imposición de una pena reducida, así como la reparación integral a la víctima; evitando la innecesaria erogación de recursos del Estado; el cumplimiento inmediato de la pena, que por ser reducida, permite descongestionar los centros carcelarios; y, la certeza de que se disponga la reparación integral a la víctima y la forma de hacerlo.

14. De igual manera, se menciona que la norma consultada:

el primer inciso del artículo 639 del COIP, faculta a los Juzgadores a efectuar "consideraciones subjetivas", que vulneran el derecho de los procesados y de las víctimas a recibir una justicia expedita, imparcial y con celeridad; vulnera la garantía básica del cumplimiento de las normas y los derechos de los sujetos procesales, los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal y la solución alternativa de conflictos.

15. En la misma línea, la Sala consultante expuso las razones de la consulta de norma bajo la consideración de que la Fiscalía puede solicitar al juez la aplicación del procedimiento abreviado en caso de que se reúnan los requisitos dispuestos en la normativa aplicable, con el fin de que los procesos sigan los principios de simplificación, eficacia, eficiencia, celeridad y economía procesal. En este aspecto, los jueces de la Sala expresan que el procedimiento abreviado busca:

⁵ CRE. Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

⁶ CRE. Art. 76 numeral 1. - Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

⁷ CRE. Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

⁸ CRE. Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

⁹ CRE. Art. 190.- Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir. En la contratación pública procederá el arbitraje en derecho, previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado, conforme a las condiciones establecidas en la ley.

Eficacia; porque lo resuelto se cumplirá o ejecutará, la pena y la reparación integral. Eficiencia; permite que la acusación fiscal sea aceptada por el Juzgador, con lo que cumplirá con la finalidad del proceso penal, la emisión de sentencia condenatoria. Celeridad; que en menor tiempo se arribe a una decisión condenatoria. Economía procesal; que sin necesidad de que se active el aparato judicial, evitando la erogación de recursos económicos del Estado, se llegue a sentencia condenatoria, imponiendo una pena reducida, no se incremente la población carcelaria; combatiendo el retardo judicial y la efectiva ejecución penal. Por tanto, la facultad de los Juzgadores de efectuar "consideraciones subjetivas", previsto en el primer inciso del artículo 639 del COIP, para rechazar el procedimiento abreviado, vulnera los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal.

16. Por último, la Sala consultante expresa que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, debido a que la jueza de la Unidad Judicial Penal:

Rechaza el procedimiento abreviado por la crítica mediática de los medios de comunicación contra jueces y fiscales; a atribuir a los procesados el origen de la "inseguridad y la delincuencia", quienes no registran antecedentes penales; o, a que los procesados no se hayan comprometido a resarcir los derechos mermados de las víctimas [...].

3.3. Relevancia de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva de un caso en concreto

17. La Sala consultante manifiesta que:

En el caso revisado, la Jueza no ha permitido que los procesados obtengan una sentencia condenatoria, que se les imponga la pena de 40 meses de privación de libertad a cada uno y que se ordene la reparación integral de las víctimas. Además de que, la decisión de rechazar el procedimiento sobre la base de consideraciones "subjetivas", no puede ser impugnada, sino hasta después de sustanciar un procedimiento ordinario, donde se dictó sentencia e impuso la pena de 9 años 4 meses de privación de libertad, multa y la obligación de indemnizar a las víctimas; fallo al que se ha llegado después de activar en forma innecesaria los recursos del Estado, retardando la administración de justicia por un año nueve meses, imponiendo una pena más grave incrementando la población carcelaria que termina hacinada.

18. De lo anteriormente expuesto, consideran que el procedimiento abreviado es un medio alternativo de solución de conflictos, en materia penal, por lo que “la facultad de efectuar consideraciones ‘subjetivas’ prevista en el artículo 639 del COIP” sería contraria al artículo 190 de la CRE.
19. Finalmente, la Sala consultante señala que la relevancia del caso se circunscribe en que los procesados solicitaron la nulidad del proceso porque la jueza de primera instancia rechazó el procedimiento abreviado a pesar de que existió un acuerdo.

IV. Análisis constitucional

20. El objeto del control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales esté acorde con la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de garantizar la existencia de un sistema jurídico coherente y el principio de supremacía constitucional.¹⁰

21. De igual manera, este Organismo ha señalado que:

*(...) el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos.*¹¹

22. En la causa *in examine*, se consideraron, en fase de admisión, los argumentos esgrimidos por la Sala de la Corte Provincial respecto a la relevancia sustantiva y adjetiva de la presente consulta de norma. Asimismo, se estimó que la judicatura sustentó la acción por una posible incompatibilidad de normas constitucionales.

23. No obstante, de la revisión integral del expediente y del análisis de la consulta planteada por los jueces de la Sala, se advierte que no se cuestiona la constitucionalidad de una norma aplicable al caso en concreto. Por el contrario, se controvierte la constitucionalidad de una norma que fue aplicada por la jueza de la Unidad Judicial Penal al momento de resolver la solicitud de procedimiento abreviado, fase procesal previa a la audiencia de juicio. En tal sentido, la Sala no podría formular una consulta a partir de una norma que no debe ser utilizada para resolver el caso, conforme se dejó evidenciado en el párrafo 22 *supra*.

24. Ahora bien, los jueces de la Sala pretenden que este Organismo resuelva si es que la se debería o no declarar la nulidad en el proceso penal. Bajo este contexto, se evidencia que la Sala busca que este Organismo proporcione una respuesta respecto a cómo se debería resolver la causa que motivó la consulta, lo cual es contrario a la naturaleza y objeto de esta. Se debe tomar en cuenta que este particular no corresponde a un tema de constitucionalidad sino de aplicación normativa. En tal sentido, se evidencia, además, una falta de justificación de cómo la aplicación de la norma resultaría contraria o incompatible con la Constitución. En consecuencia, lo solicitado dentro de esta causa escapa del alcance que posee esta Corte con respecto a la consulta de norma.

25. Es importante mencionar que este Organismo ha optado por no resolver una consulta de norma tras advertir que la acción no tuvo como fin garantizar la constitucionalidad de las normas aludidas en el ordenamiento jurídico o la constitucionalidad de su

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-19-CN/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 18

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 8-19-CN/22 de 27 de enero de 2023, párr. 18

aplicación en supuestos concretos, como cuando el pedido no cumplió con el objeto de la acción; sino que la norma consultada no se aplicaba al caso en concreto,¹² se persiguió cuestionar decisiones adoptadas por otros órganos jurisdiccionales,¹³ o se pretendió que la Corte resuelva el fondo del caso sin evidenciar contradicción con la CRE,¹⁴ entre otras.

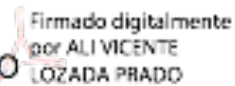
26. En el caso *in examine*, como ha sido analizado de los párrafos 22 al 26 *supra*, resulta imposible para esta Corte Constitucional cumplir con las finalidades del control concreto de constitucionalidad, por lo que esta Corte se abstiene de realizar valoraciones adicionales.
27. En línea con lo anterior, se recuerda que este Organismo ha determinado que “*no es admisible bajo ningún concepto que, por medio de una consulta de norma, la autoridad jurisdiccional pretenda que este Organismo se pronuncie respecto de posibles problemas operacionales en el marco de la aplicación de una disposición infraconstitucional*”¹⁵ o sobre aspectos extraños a la acción.¹⁶
28. Finalmente, es sustancial precisar que, a pesar de que una consulta de norma supere la etapa de admisión, es posible que en la fase de sustanciación la Corte Constitucional verifique que la consulta elevada no cumple con el objeto y naturaleza del control concreto de constitucionalidad. En dicho supuesto, este Organismo debe abstenerse de pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- a. **Desestimar** la consulta de norma planteada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la causa N°. **39-21-CN**.
- b. **Notifíquese** y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 8-20-CN/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 26-28.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 8-17-CN/19 de 1 de octubre de 2019, párr. 16 y 17.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-19-CN/19 de 28 de agosto de 2019. Sentencia N°. 7-20-CN/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 39.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-19-CN/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 22.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 7-20-CN/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 40.

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 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3921CN-563cb

**Caso Nro. 39-21-CN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 16-18-IS/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 16-18-IS

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

SENTENCIA No. 16-18-IS/23

Tema: La Corte Constitucional desestima por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia presentada sobre lo dispuesto por la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Guayaquil, en el auto resolutivo de una medida cautelar autónoma, dictado el 17 de noviembre de 2015.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 20 de octubre de 2015, Carolina Vanessa Navarro Navarrete, Ingrid Verónica Ostaiza Veliz y Evelyn Noemi Rodríguez Andrade (accionantes) presentaron una solicitud de medida cautelar autónoma en contra de la Universidad de Guayaquil (Universidad), el Consejo de Educación Superior (CES), el Instituto Oncológico Nacional, matriz Guayaquil (SOLCA), y la Procuraduría General del Estado (PGE). En su demanda, señalaron que la Universidad no les concedió las calidades de becarias y ganadoras del concurso de méritos y oposición para iniciar el programa de posgrado de “Anestesiología y Terapias del Dolor”¹.
2. El 17 de noviembre de 2015, la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Guayaquil (Unidad Judicial) resolvió aceptar la medida cautelar² y dispuso que la Universidad reconozca a las accionantes como ganadoras del concurso para acceder e iniciar el posgrado.
3. El 26 de enero de 2016, las accionantes solicitaron a la Unidad Judicial el cumplimiento de la resolución³.

¹ Proceso No. 09571-2015-08202. Las accionantes argumentaron que el 5 de agosto de 2013, se realizó la publicación de las notas de mérito del posgrado en “Anestesiología y Terapias del Dolor” del año 2012, a desarrollarse en SOLCA. Posteriormente, el 25 de febrero de 2014, se habría publicado la nómina definitiva del concurso, en la que constaban como becarias del posgrado, pero que la Universidad no inició el programa de posgrado.

² La Unidad Judicial dispuso que la Universidad reconozca a las accionantes como ganadoras del concurso para ingresar al posgrado de “Anestesiología y Terapias del Dolor” y además ordenó a la Universidad que resuelva los requerimientos hechos por el CES, respecto a la regularización del programa académico de dicho posgrado, para que las accionantes puedan iniciar sus estudios.

³ A fojas 209 del expediente de primera instancia.

4. El 2 de febrero de 2016, la Unidad Judicial requirió a la Defensoría del Pueblo Provincial que dé seguimiento al cumplimiento del auto de 17 de noviembre de 2015⁴.
5. El 14 de diciembre de 2017, Carolina Vanessa Navarro Navarrete y Evelyn Noemi Rodríguez Andrade (beneficiarias) demandaron ante la Unidad Judicial el incumplimiento del auto resolutivo de 17 de noviembre de 2015.
6. El 22 de enero de 2018, la Unidad Judicial ordenó al actuario remitir el expediente a la Corte Constitucional, debido al tiempo transcurrido para el cumplimiento de la resolución.
7. El 24 de enero de 2018, la Universidad solicitó la revocatoria de este auto, porque no se habría realizado la convocatoria del posgrado.
8. El 26 de enero de 2018, la Universidad solicitó nuevamente la revocatoria del auto de 22 de enero de 2018, arguyó que no ha efectuado la convocatoria del posgrado, porque el CES aún no establecía los parámetros para el futuro programa⁵.
9. El 9 de febrero de 2018, la Universidad insistió a la Unidad Judicial que revoque el auto de 22 de enero de 2018⁶.
10. El 20 de febrero de 2018, la Unidad Judicial negó el pedido de revocatoria y dispuso nuevamente el cumplimiento del auto de 17 de noviembre de 2015⁷.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 28 de marzo de 2018, en atención a la providencia de 22 de enero de 2018, la Unidad Judicial remitió el expediente del caso, junto con el informe respectivo. El caso fue signado con el No. 16-18-IS.
12. El 11 de abril de 2018, el caso fue sorteado a la exjueza Pamela Martínez Loayza.
13. El 9 de julio de 2019, el caso fue resorteado al ex juez Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 28 de julio de 2020 y solicitó informes a la Universidad, SOLCA, el CES y la Unidad Judicial.
14. El 17 de agosto de 2021, el CES remitió su informe.

⁴ El 11 de enero de 2018, la Defensoría del Pueblo manifestó que la Universidad no brindó información sobre el caso.

⁵ A fojas 394 del expediente de primera instancia.

⁶ A fojas 397 del expediente de primera instancia.

⁷ A fojas 399 del expediente de primera instancia.

15. El 31 de agosto de 2021, el ex juez Hernán Salgado Pesantes solicitó nuevamente informes a las instituciones demandadas, así como información sobre el cumplimiento del auto de 17 de noviembre de 2015.⁸
16. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo de la causa, y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 30 de agosto de 2022.

II. Competencia

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

III. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

18. La resolución cuyo cumplimiento se exige es aquella dictada por la Unidad Judicial el 17 de noviembre de 2015, dentro del proceso de medidas cautelares constitucionales.

IV. Pretensión y fundamentos

a. De las beneficiarias

19. Las beneficiarias solicitan el cumplimiento del auto resolutivo sobre medidas cautelares autónomas de 17 de noviembre de 2015, y manifiestan que *“concluyó el plazo del postgrado vigente para ingresar como Postgradistas en la especialidad [...] y por el cual se nos debió adjudicar dichas plazas de postgrado que nos corresponden como GANADORAS DE CONCURSO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN (sic) [...]”*.

b. De la Unidad Judicial

20. La Unidad Judicial manifiesta que, pese al tiempo otorgado, la Universidad no cumplió con lo ordenado en el auto de 17 de noviembre de 2015⁹.

c. De la Universidad

21. La Universidad informó que las beneficiarias no ingresaron al programa de posgrado de Anestesiología y Terapia del Dolor (2012) debido a la prolongación del tiempo en

⁸ El 17 y 20 de septiembre de 2021, SOLCA y la Unidad respectivamente, presentaron los informes sobre el cumplimiento del auto de 17 de noviembre de 2015.

⁹ Leonor Ramírez Campos, jueza de la Unidad Judicial Contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar, informe de 28 de marzo de 2018. A fojas 9 del expediente constitucional.

las diferentes fases de idoneidad, oposición y méritos realizadas desde el 26 de octubre de 2012 hasta el 27 de agosto de 2014, fecha en que la Universidad solicitó al CES la autorización de la apertura de la cohorte e inicio de posgrado y matrículas¹⁰. Menciona que este tiempo prolongado incidió en la culminación de la vigencia del programa¹¹, por lo que, diseñó el nuevo programa de “Especialización en Anestesiología” del año 2018 (programa de anestesiología), aprobado por el CES¹².

22. La Universidad también señaló que se realizaron mesas de trabajo con las beneficiarias para definir sus posibilidades para concursar en el nuevo programa de anestesiología del año 2018¹³. Adicionalmente, adjuntó las comunicaciones remitidas a SOLCA para verificar los cupos disponibles en el programa de anestesiología¹⁴. Por lo que, considera que habría cumplido con lo ordenado en la resolución impugnada.

d. De SOLCA

23. De su parte, SOLCA manifestó que no recibió documento alguno de la Universidad para que las beneficiarias inicien el programa de anestesiología, pero que la beneficiaria Evelyn Noemí Rodríguez Andrade se encuentra laborando en su institución como médico anestesiólogo. Adicionalmente, mencionó que, de la revisión de la página de la Secretaria Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología, el 22 de septiembre de 2022, se registró el título de Especialista en Anestesiología, mediante validación de conocimientos¹⁵.

V. Consideraciones previas

24. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios a sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional no han cumplido con lo ordenado, lo han hecho parcialmente o de

¹⁰ Roberto Cassis Martínez, rector de la Universidad de Guayaquil, oficio No. 640-VR-AC-2014, A fojas 124 del expediente constitucional.

¹¹ Oficio No. DP-040-2018, a fojas 36 del expediente constitucional.

¹² Resolución RPC-SO-22-No. 329-2018, Consejo de Educación Superior.

¹³ A fojas 77 del expediente constitucional.

¹⁴ Oficio No. 373.CP.FCM.UG-18. A fojas 64 del expediente constitucional. La Universidad indicó a SOLCA que “*el nuevo Programa de Posgrado aprobado por el Consejo de Educación Superior [...] consta con una nueva denominación como Especialización en Anestesiología y no como Anestesiología y Terapia del Dolor*”, con este antecedente, la Universidad solicitó a SOLCA que “*se sirva darnos su pronunciamiento como Unidad Asistencial Docente con respecto a este caso, y como ente que solicitó la publicación de la oferta académica el domingo 13 de mayo de 2012 [...] Petición que la formuló con la finalidad de que los organismos competente (sic) de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer nos indiquen si es que existe la disponibilidad presupuestaria para la nueva oferta académica [...] pese a que la denominación del programa no es la misma*”. A través del oficio No. 2018-145-DI, a fojas 63 del expediente constitucional, SOLCA manifestó su intención de recibir a las médicas residentes ganadoras del posgrado de Anestesiología y Terapia del Dolor. Adicional, indicó que se encuentran a la espera del inicio de actividades académicas y el tipo de programa en que estás deban ser efectuadas.

¹⁵ Memorando No. 2021-221-DI, a fojas 40 del expediente constitucional.

forma defectuosa, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado¹⁶.

25. Este Organismo, por otro lado, ha determinado que las medidas cautelares autónomas permiten evitar o hacer cesar la amenaza de vulneración o violación a derechos constitucionales¹⁷, por ello son cautelares y tutelares a la vez¹⁸. *Cautelares* por cuanto preservan temporalmente una situación jurídica, y *tutelares* respecto del ejercicio de los derechos, puesto que tienen como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo¹⁹. De tal manera, conforme lo establece el artículo 28 de la LOGJCC, la resolución de medidas cautelares no presenta un pronunciamiento de fondo y, en ninguna circunstancia, la declaración de vulneración de derechos constitucionales²⁰.
26. La Corte, en la sentencia No. 22-13-IS/20, estableció que un **auto resolutivo de una medida cautelar autónoma no es objeto de la acción de incumplimiento de sentencia**²¹, pero que, de oficio, podría ser conocida por la Corte si se evidencia que existen (i) decisiones constitucionales contradictorias,²² o (ii) un gravamen irreparable²³ que genere una vulneración de derechos constitucionales, y que dicha vulneración no pueda ser reparada a través de otro mecanismo u otra vía procesal idónea²⁴.
27. Por lo que, previo a analizar los cargos propuestos por las beneficiarias, la Corte verificará si el auto resolutorio emitido el 17 de noviembre de 2015, que dispuso medidas cautelares autónomas, es objeto de la acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, a través del siguiente problema jurídico:
- ¿El auto impugnado que resolvió emitir medidas cautelares autónomas es objeto de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales?**
28. Sobre el supuesto (i) de existir *decisiones constitucionales contradictorias*, de la verificación integral del expediente no se evidencia la existencia de otra garantía constitucional interpuesta que tienda a limitar o frenar la ejecución del auto resolutivo de 17 de noviembre de 2015. Por lo tanto, no se cumple con el primer supuesto de la excepción para conocer la acción de incumplimiento²⁵.
29. En cuanto al supuesto (ii) de existir un *gravamen irreparable que genere una vulneración de derechos constitucionales*, y que dicha vulneración no pueda ser

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 001-13-SIS-CC, pág. 11. Sentencia No. 22-13-IS/20, párr. 30.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 22-13-IS/20, párr. 37.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 22-13-IS/20, párr. 38.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 16-16-JC/20, párrs. 36-37.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 66-15-JC/19, párr. 20.

²¹ Corte Constitucional, sentencia No. 22-13-IS/20, párr. 39.

²² Corte Constitucional, sentencia No. 61-12-IS/19, párr. 39.

²³ Corte constitucional, sentencia No. 22-13-IS/20, párr. 42. En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencias No. 45-16-IS/21, 47-12-IS/21, y 61-13-IS/21.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 61-12-IS/19, párr. 29.

reparada a través de otro mecanismo u otra vía procesal idónea, la Universidad detalló las circunstancias por las cuales no podía cumplir con el mandato de la Unidad Judicial (párrafos 21 y 22 *supra*); pues el programa académico ya no estaba vigente y ofreció otras alternativas. En tal virtud, para ejecutar la medida cautelar, la Universidad activó otros mecanismos como: (i) nueva participación en el programa de posgrado de anestesiología (2018); (ii) enviar al CES nuevamente el programa de Anestesiología y Terapia del Dolor (2012) para su regularización; (iii) solicitar al CES la ampliación de dos cupos para los ganadores del concurso de Anestesiología y Terapia del Dolor en la convocatoria 2012; y, (iv) compromiso de SOLCA, a fin de que envíe una comunicación solicitando la ampliación de cupos²⁶.

30. La Corte constata que, para que la Universidad concrete alguna de las propuestas descritas, las beneficiarias debían otorgar alguna respuesta. Sin embargo, de los recaudos procesales se verifica que las beneficiarias no ofrecieron contestación alguna dirigida a la Universidad, respecto a los mecanismos propuestos y, eventualmente, incorporarlas al proceso de selección del nuevo programa de anestesiología (2018).
31. En consecuencia, la Corte observa que en este caso no se generó un gravamen irreparable, más bien se verifica que las beneficiarias contaron con mecanismos alternativos para que puedan ser incluidas en el programa académico; las beneficiarias no dieron ninguna respuesta a las alternativas presentadas por la Universidad.
32. Por lo expuesto, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones.

VI. 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** por improcedente la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales No. 16-18-IS.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁶ Oficio No. 458.CP.FMC.UG-18. A fojas 79 del expediente constitucional.

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 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001618IS-56387

**Caso Nro. 0016-18-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 55-18-IS/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 55-18-IS

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

SENTENCIA No. 55-18-IS/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada sobre las medidas dispuestas por el Juzgado Tercero de Trabajo, en la sentencia dictada el 10 de mayo de 2011, en el marco de una acción de protección.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 13 de abril de 2011, Diego Gustavo Garzón Jiménez (accionante) presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior, del comandante general de la Policía Nacional y de la Procuraduría General del Estado (PGE). En su demanda, exigió que se declare la vulneración de sus derechos, porque se lo habría dado de baja, al haber sido calificada su postulación como “no idónea” al IX curso de perfeccionamiento de ascenso de subteniente a teniente en la Policía Nacional¹.
2. El 10 de mayo de 2011, el Juzgado Tercero de Trabajo de Quito (Juzgado) aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de derechos constitucionales². La Policía Nacional y la PGE interpusieron recursos de apelación. Por otro lado, el accionante se adhirió al recurso de apelación.
3. El 3 de agosto de 2011, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha desechó los recursos de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia³.

¹ Acción de protección No. 17353-2011-0305. El accionante alegó que el Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante resolución No. 2006-501-CS-PN, lo calificó como no idóneo para el ascenso de subteniente a teniente, por estar inmerso en una de las prohibiciones establecidas en el artículo 88 del Reglamento de la Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de oficiales Subalternos de Línea y Servicios de la Policía Nacional, en concordancia con el artículo 81 (d) de la Ley de Personal de la Policía Nacional, esto porque habría sido sancionado por el Tribunal de Disciplina, ratificado por el Consejo de Generales de la Policía Nacional, al incurrir en negligencia o falta de cuidado en el manejo del arma de dotación y, en consecuencia, se le impuso una sanción de veintidós días de arresto. Posteriormente, mediante resolución No 2009- 0377- CS- PN de 24 de junio del 2008, se habría colocado al accionante en la lista de eliminación anual de oficiales subalternos del año 2007.

² El Juzgado razonó que la resolución dictada por Tribunal de Disciplina es ilegal y arbitraria pues no se demostró que la conducta del accionante haya sido producto de su negligencia o irresponsabilidad, sino que, la sustracción del arma fue producto de un acto de fuerza mayor.

³ En segunda instancia, el proceso fue signado con el No. 17123-2011-0283.

4. El 5 de octubre de 2011, el Juzgado **archivó el proceso**, porque el secretario del Consejo Superior de la Policía Nacional, mediante oficio No. 2011-1514-CS-PN de 27 de septiembre de 2011, informó el cumplimiento de la sentencia de 10 de mayo de 2011.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 20 de julio de 2018, Diego Gustavo Garzón Jiménez (accionante) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia de 10 de mayo de 2011, en contra del Ministerio del Interior y la Policía Nacional (entidades accionadas).
6. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de la causa, y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de enero de 2023 y dispuso que el Consejo de la Judicatura, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional presenten informes.
7. El 3 de marzo de 2023, el Consejo de la Judicatura presentó su informe⁴ El Ministerio del Interior y la Policía Nacional no presentaron sus informes.

II. Competencia

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

III. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

9. La sentencia de 10 de mayo de 2011, en su parte resolutive dispone:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se acepta la acción de protección interpuesta por el recurrente y con fundamento en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que permite que se restablezca la situación anterior a la violación de derechos, se deja sin efecto la resolución emitida por el Tribunal de Disciplina CP – 2, de fecha 30 de abril del 2002, así como las posteriores resoluciones que se originaron en base a la resolución emitida por el mencionado Tribunal de Disciplina, disponiéndose que el recurrente, señor Diego Gustavo Garzón Jiménez, se reincorpore a la institución policial y

⁴ Santiago Espinel, Director provincial de Pichincha (e) del Consejo de la Judicatura, Oficio-DP17-2023-0146-OF de 24 de enero de 2023. En lo pertinente señala: “Para la causa No. 17353-2011-0305, la Dra. IRIGOYEN OJEDA SOFIA EVELYN es la Jueza Ponente de la causa y el Dr. BALAREZO FREIRE CARLOS FABRICIO es el secretario. La causa y su incidente se encuentran ACTIVOS en la Judicatura 17353-JUZGADO TERCERO DE TRABAJO”.

sea llamado como postulante al Curso de Perfeccionamiento de Ascenso de Subteniente a Teniente, en caso que no hubiere realizado dicho curso, y de ser del caso, (sic) se proceda al ascenso al rango que le corresponde, a fin de que continúe su carrera profesional”.

IV. Pretensión y fundamentos

a. De la parte accionante

- 10.** El accionante arguye que las entidades accionadas no han cumplido con la sentencia de 10 de mayo de 2011, porque el Consejo Superior de la Policía Nacional en la resolución 2013-549-CS-PN de 4 de abril de 2013⁵, no cumplió con las medidas de reparación material e inmaterial respecto de su ascenso a teniente, al contrario, el Consejo Superior de la Policía Nacional resolvió ratificar al accionante como “no idóneo” para el ascenso. Así, expresa: *“la parte Resolutiva de la citada resolución en ningún momento dan contestación al reclamo formulado en cuanto a la reparación material e inmaterial dispuesto tanto por el Juzgado tercero de Trabajo de Pichincha (sic); y, ratificado por la Tercera Sala Especializada de lo Penal, con fecha 02 de agosto del 2011, de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (sic)”*.
- 11.** Además, el accionante solicitó el pago de indemnizaciones al Ministerio de Interior y al Consejo Superior de la Policía Nacional; a pesar de que la medida de reparación económica no fue ordenada en la sentencia de 10 de mayo de 2011.
- 12.** Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda, que se ordene el cumplimiento de la sentencia de 10 de mayo de 2011, ratificada en sentencia de 3 de agosto de 2011, y solicita el pago de las remuneraciones más beneficios de ley que dejó de percibir desde la fecha de su desvinculación hasta la reincorporación a la Policía Nacional.

V. Cuestiones previas

- 13.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁶ Además, la sentencia No. 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.
- 14.** Por lo que, corresponde verificar los requisitos dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir directamente ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: **(i)** que la persona afectada haya solicitado al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto

⁵ Esta resolución ratificó la resolución No. 2012-1005-CS-PN de 20 de septiembre 2012, mediante la cual resolvió calificar de no idóneo para el ascenso del accionante. Además, se calificó como reservada la resolución 2013-549-CS-PN.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 56-18-IS/22, párr. 36.

con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, y (ii) que el juez executor se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, o no lo haga oportunamente⁷.

15. Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional⁸. Este Organismo ha establecido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión,⁹ sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas¹⁰.
16. Sin embargo, en este caso, aunque el accionante presentó directamente la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional y que correspondía verificar el cumplimiento de los requisitos descritos, lo primero que se evidencia es que el juez executor ya archivó el proceso, el 5 de octubre de 2011, al verificar el cumplimiento de todas las medidas ordenadas en la sentencia de 10 de mayo de 2011, con base en el oficio No. 2011-1514-CS-PN de 27 de septiembre de 2011, en el que el Consejo Superior de la Policía Nacional informó sobre cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia de 10 de mayo de 2011.
17. El referido auto de archivo fue notificado a las partes procesales oportunamente y, al no haberse impugnado, se ejecutorió. Además, de la revisión del expediente electrónico, se evidencia que no existen actos procesales posteriores al auto de archivo dictado en fase de ejecución.
18. Más bien, siete años después y sin justificación alguna, el accionante presenta una acción de incumplimiento de sentencia ante esta Corte, conociendo que el juez executor ya constató el cumplimiento de la sentencia y archivó el proceso, debido a que las medidas de reparación de la sentencia de 10 de mayo de 2011, no implicaban un cumplimiento sucesivo en el tiempo. Por lo tanto, no le corresponde a esta Corte Constitucional, mediante esta acción, revisar dicha decisión sobre todo cuando el mismo accionante no la impugnó oportunamente.
19. Finalmente, esta Corte precisa que un auto de archivo dictado en fase de ejecución no limita a que un juez executor pueda verificar actos ulteriores, que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC. Cuestión que no sucede en esta acción de incumplimiento, ya que se ha presentado varios años después del auto de archivo, sin justificar el retardo ni la existencia de un posible acto ulterior, y tampoco cumple con los requisitos del artículo 164 de la LOGJCC.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 36.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 61-20-IS/21, párr. 30.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 31

¹⁰ LOGJCC, artículo 164 número 1. Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 31.

20. En consecuencia, la Corte Constitucional verifica que la demanda es improcedente, porque el juez ejecutor ya constató su cumplimiento y archivó el proceso, se presentó 7 años después sin justificar el retardo y no cumple con los requisitos de la LOGJCC. Por lo tanto, no le corresponde a esta Corte emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción, ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.

VI. 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 No. 55-18-IS.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el 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 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005518IS-563cc

**Caso Nro. 0055-18-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 22-20-IS/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 22-20-IS

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

SENTENCIA No. 22-20-IS/23

Tema: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento al verificar el cumplimiento de la sentencia No. 226-18-SEP-CC, dictada por este Organismo el 27 de junio de 2018, dentro del caso No. 0110-12-EP.

I. Antecedentes Procesales

1. El 05 de marzo de 2020, Vilma Amelia Moreno Merino presentó acción de incumplimiento de la sentencia No. 226-18-SEP-CC, de fecha 27 de junio de 2018¹.
2. La accionante participó en la acción de protección signada con el No. 464-2011, presentada por los profesores contratados con partida individual de la Universidad de Guayaquil, en la que resolvió el Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia, mediante sentencia de fecha 17 de mayo de 2011, declarar con lugar la demanda y disponer que se les otorgue los correspondientes nombramientos de profesores auxiliares de la Universidad de Guayaquil.
3. Ante esta decisión, la Universidad de Guayaquil interpuso recurso de apelación ante la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas; y, esa judicatura, emitió sentencia No. 1122-2011 de 05 de septiembre de 2011, en la que resolvió aceptar la apelación e inadmitir la acción de protección.
4. El señor Sergio Luis Marzo Venegas por sus propios derechos y en representación de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil, presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de apelación No. 1122-2011 de fecha 05 de septiembre de 2011, de la que fue beneficiaria la accionante.
5. La Corte Constitucional, respecto de la acción extraordinaria de protección presentada contra la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, el 05 de septiembre de 2011, abrió el caso signado con el número 0110-12-EP y emitió la sentencia de acción extraordinaria de protección No. 226-18-SEP-CC, de fecha 27 de junio de 2018, en la que se dejaron sin efecto las sentencias No. 2011-1122 y No. 2011-0464 (párrafos 1 y 3 *ut supra*).

¹ Fojas 29 a la 32 del expediente constitucional.

6. Mediante acción de personal 267-DOC-19 de fecha 29 de marzo de 2019, la Universidad de Guayaquil otorgó el nombramiento provisional como profesora titular a tiempo parcial, a la señora Vilma Amelia Moreno Merino, *“desde el 1 de abril del 2019 hasta la apertura del concurso de méritos y oposición, el mismo que considerará las vacantes que la universidad necesite en la unidad académica correspondiente; esto en cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional No. 226-18-SEP-CC, caso No. 0110-12-EP...”*.²
7. Mediante memorando No. UG-DTH-JVS-JO-2019-016-M de fecha 24 de septiembre del 2019, la Universidad notificó la *“jubilación obligatoria”*³ a la profesora Vilma Amelia Moreno Merino, quien había cumplido con la edad de 70 años y las 120 imposiciones mensuales de conformidad con la ley⁴, dicho instrumento establece que debe acogerse a la misma y cesar en sus funciones el 30 de septiembre de 2019.
8. Con fecha 06 de noviembre de 2019, Vilma Amelia Moreno Merino interpuso un recurso extraordinario de revisión⁵ del acto administrativo mediante el cual se le ordenó acogerse a la *“jubilación obligatoria”*⁶ y cesar sus funciones desde el 30 de septiembre de 2019⁷. En el expediente no se observa respuesta alguna a este recurso interpuesto en sede administrativa.
9. En el mismo sentido, esta Corte ha establecido que *“el hecho de que el servidor... haya cumplido 70 años de edad para proceder al retiro... podría ser cuestionado en el aspecto de haberse fijado esa edad y no otra; no obstante, si bien este aspecto podría derivar en inconveniente, no configura los contornos para devenir en inconstitucional, señalando además que esta definición entra en el ámbito de libre configuración legislativa”*⁸. Por lo cual se ha establecido la constitucionalidad del requisito de edad para la jubilación.
10. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 07 de

² Foja 21 del expediente constitucional.

³ A pesar de que la Ley de Seguridad Social en su art. 188 se refiere a la jubilación por edad avanzada, la Universidad de Guayaquil usa los términos *“jubilación obligatoria”* así como también la accionante menciona en su demanda los términos *“jubilación obligatoria”*.

⁴ Ley de Seguridad Social. Art. 188.- *Jubilación por edad avanzada. - Se podrá acreditar derecho a jubilación por edad avanzada cuando el asegurado: a. Hubiere cumplido setenta (70) años de edad, siempre que registre un mínimo de ciento veinte (120) imposiciones mensuales, aun cuando se encontrare en actividad a la fecha de aprobación de su solicitud de jubilación...*

⁵ Fojas 18, 19 y 20 del expediente constitucional.

⁶ A pesar de que la Ley de Seguridad Social en su art. 188 se refiere a la jubilación por edad avanzada, la Universidad de Guayaquil usa los términos *“jubilación obligatoria”* así como también la accionante menciona en su demanda los términos *“jubilación obligatoria”*.

⁷ Memorando No. UG-DTH-JVS-JO-2019-016-M de 24 de septiembre del 2019. Foja 21 del expediente constitucional.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 58-10-IN/21 de fecha 24 de noviembre de 2021, párr. 69.

marzo de 2023, avocó conocimiento y solicitó a la entidad accionada se pronuncie sobre el presunto incumplimiento incurrido.

II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

12. La accionante alega el incumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional No. 226-18-SEP-CC, caso No. 0110-12-EP, de fecha 27 de junio de 2018, en los siguientes términos:

“Cuarta. - Improcedencia de la disposición de jubilación obligatoria.

...hasta la presente fecha, la Universidad de Guayaquil no ha convocado al correspondiente concurso de méritos y oposición dispuesto por la Corte Constitucional, y por lo tanto, considerando que dicho concurso tiene el fin de otorgarnos a todos a quienes se nos ha vulnerado los derechos señalados en sentencia constitucional, la oportunidad de obtener un nombramiento definitivo como docentes...”⁹ Es por esta razón que la accionante considera que no se le debe cesar de sus funciones, ni mucho menos bajo la figura de jubilación obligatoria.

“Quinta. - Incumplimiento de la remuneración dispuesta para la cátedra de docente auxiliar.

[...] El Consejo de Educación Superior dispone que la remuneración mínima del Grado K para el personal académico titular auxiliar es de \$1.676,00 (Mil seiscientos setenta y seis dólares de los Estados Unidos de Norte América), siendo que la remuneración máxima se encuentra entre \$2.786,55 (Dos mil setecientos ochenta y seis dólares con cincuenta y cinco centavos de los Estados Unidos de Norte América) y \$3.125,27 (Tres mil ciento veinticinco dólares con veintisiete centavos de los Estados Unidos de Norte América). Debo indicar que, hasta la presente fecha, la remuneración que he percibido es de \$890,10 (Ochocientos noventa dólares con diez centavos de los Estados Unidos de Norte América), tal como consta señalado en la Acción de Personal No. 267-DOC-19 de fecha 29 de marzo del 2019...”¹⁰

13. La accionante dentro de su acción de incumplimiento plantea las siguientes pretensiones:

⁹ Acción de Incumplimiento. Foja 30 del expediente constitucional.

¹⁰ Acción de Incumplimiento. Foja 30 del expediente constitucional.

- “1. (...) restituirme a mis funciones como docente universitaria con la adecuada remuneración que amerita mi cargo.*
- 2. Se declare la nulidad de todos los actos y hechos administrativos (...)*
- 3. Se interponga la máxima sanción en contra del o de los servidores que incumplen el mandato constitucional...”¹¹*

De la parte accionada

- 14.** Mediante informe de la Universidad de Guayaquil, presentado el 13 de marzo de 2023, expuso lo siguiente: *“... existiría una contradicción entre lo expuesto por la accionante en su demanda y lo informado por la Dirección de Talento Humano, luego que la accionante hace referencia al caso N° 0110-12-EP, que corresponde a la Acción Extraordinaria presentada dentro de una Acción de Protección signada con el número 2011-0464, mientras que se ha evidenciado que la accionante fue reintegrada por la sentencia dictada dentro del caso No. 1972-17-EP”.*
- 15.** Respecto de la sentencia No. 226-18-SEP-CC, caso No. 0110-12-EP de fecha 27 de junio de 2018 informó lo siguiente: *“... se evidencia que la señora VILMA MORENO MERINO NO CONSTA COMO PARTE ACCIONANTE, resolución que señala como accionantes a el señor (sic) Sergio Luis Marzo Vanegas, por sus propios derechos y por los que representa de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil”.*

IV. Análisis del caso

- 16.** La LOGJCC establece que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas¹². En este caso se alega el incumplimiento de una sentencia de la Corte Constitucional, la signada con el número No. 226-18-SEP-CC de fecha 27 de junio de 2018 por lo cual no se requiere la solicitud de cumplimiento al juez ejecutor. En este orden, se procede a realizar el análisis del supuesto incumplimiento.
- 17.** La medida alegada como incumplida por la accionante es la siguiente:

3.3. Disponer que la Universidad de Guayaquil, a través de su representante legal, otorgue a cada uno de los accionantes un "nombramiento provisional" como profesores auxiliares, con los mismos derechos políticos y económicos concedidos a los profesores principales, hasta que la Universidad de Guayaquil convoque al respectivo concurso de méritos y oposición, a través del cual, los accionantes tendrán la oportunidad de participar para acceder a los "nombramientos definitivos" con la categoría de profesores principales¹³.
- 18.** Además, la sentencia No. 226-18-SEP-CC ordenó:

¹¹ Acción de Incumplimiento. Foja 32 del expediente constitucional.

¹² LOGJCC, artículo 164 número 1. Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 226-18-SEP-CC de fecha 27 de junio de 2018.

3.1 Dejar sin efecto la sentencia emitida el 5 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 2011-1122 3.2.

3.2 Dejar sin efecto la sentencia emitida el 17 de mayo de 2011, por el Juzgado Segundo de Niñez y Adolescencia de Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2011-0464.

19. Como se evidencia en el expediente, Vilma Amelia Moreno Merino ha presentado varias acciones contra la Universidad de Guayaquil, con distintas pretensiones¹⁴; no obstante, se atenderán solo a aquellas relacionadas con la sentencia No. 226-18-SEP-CC de fecha 27 de junio de 2018, que es sobre la que se planteó el presente incumplimiento.
20. En cuanto a la legitimación activa, es importante establecer que, aunque la Universidad de Guayaquil haya dicho en su informe que Vilma Amelia Moreno Merino no era beneficiaria del proceso de la sentencia No. 226-18-SEP-CC, caso No. 0110-12-EP, de fecha 27 de junio de 2018 de la Corte Constitucional, de la cual hoy pide su cumplimiento (párrafo 14 *ut supra*), se verifica que la acción de personal (párrafo 6 *ut supra*), mediante la cual se le otorgó nombramiento provisional como profesora auxiliar a tiempo parcial, se fundamenta en dar cumplimiento a la sentencia No. 226-18-SEP-CC, por lo cual se comprueba que la accionante fue beneficiaria de la sentencia y que la Universidad lo asumió de esa forma ya que en la acción de personal se le otorgó el nombramiento provisional (párrafo 6 *ut supra*).
21. Respecto a la pretensión de restitución al cargo, se conoce que, de conformidad con la Ley de Seguridad Social y con la disposición de la Universidad de Guayaquil¹⁵, Vilma Amelia Moreno Merino debía acogerse a la jubilación por edad avanzada en el año 2019 (párrafo 7 *ut supra*). En apego a la disposición de la ley, esta Corte observa que la situación fáctica se ha modificado a la fecha actual ya que la accionante había entrado en el rango de edad dispuesto por la ley para la jubilación por edad avanzada.
22. Al respecto cabe precisar que el memorando No. UG-DTH-JVS-JO-2019-016-M de fecha 24 de septiembre del 2019 en el que la Universidad notificó la “jubilación

¹⁴ Del expediente se observa que la accionante, también habría presentado la acción extraordinaria de protección signada con el número No. 139-18-SEP-CC contra la sentencia dictada el 17 de mayo de 2017 dictada por la Sala de Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la instancia de apelación de la acción de protección N.º 09209-2016-07025. Mediante sentencia, la Corte Constitucional aceptó la acción y dictó como medidas de reparación: el reintegro de Vilma Amelia Moreno Merino en consideración de su condición de adulta mayor, ordenó al TDCA fijar una reparación económica (fue establecida en la suma de USD 35.199,59) y otorgar las disculpas públicas en uno de los periódicos de mayor circulación en el país. Sentencia que fue cumplida conforme auto de archivo No. 1972-17-EP/22, de fecha 07 de septiembre de 2022, en el que esta Corte declaró que se dio cumplimiento integral a la sentencia No. 139-18-SEP-CC por lo que ordena su archivo.

¹⁵ Memorando No. UG-DTH-JVS-JO-2019-016-M de fecha 24 de septiembre del 2019, la Universidad notifica la jubilación obligatoria a la profesora Vilma Amelia Moreno Merino en los siguientes términos: “... hago conocer a usted que, dando cumplimiento a la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente, DEBERÁ ACOGERSE A LA JUBILACION OBLIGATORIA, por lo cual cesará en sus funciones el 30 DE SEPTIEMBRE DE 2019...” (Fojas 22 y 23 del expediente constitucional).

obligatoria” no constituye un acto ulterior¹⁶ por lo cual este instrumento no constituye violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia No. 226-18-SEP-CC.

23. La Universidad, conforme consta en la acción de personal 267-DOC-19 de fecha 29 de marzo de 2019, otorgó el nombramiento provisional como profesora titular a tiempo parcial, a la señora Vilma Amelia Moreno Merino (párrafo 6 *ut supra*), por lo cual este Organismo verifica que habría cumplido en un plazo razonable con la medida de reincorporación.
24. Respecto del pago de la remuneración como profesora auxiliar, se verifica que conforme acción de personal No. 267-DOC-19 de fecha 29 de marzo de 2019, la Universidad de Guayaquil otorgó el nombramiento provisional a Vilma Amelia Moreno Merino, con una remuneración mensual de USD 890,10¹⁷, debido a que su forma de contrato fue a tiempo parcial. Con lo cual, esta Corte puede observar que se respetaron los derechos económicos establecidos en la sentencia No. 226-18-SEP-CC.
25. Al respeto, se verifica que mediante resolución No. RPC-SO-10-No. 140-2019 respecto del Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior del Consejo de Educación Superior, de fecha 02 de octubre de 2014, se establecen los valores mínimo y máximo para remuneraciones del personal académico de Universidades y Escuelas Politécnicas, correspondiendo a la categoría Auxiliar 1, el mínimo de USD 1,676,00 y el máximo USD 2786,52.
26. En este sentido, es importante considerar que la sentencia No. 226-18-SEP-CC, caso No. 0110-12-EP de fecha 27 de junio de 2018, no establece nada particular con respecto a la modalidad de contrato, tiempo completo o tiempo parcial.
27. Es menester recordar que la ejecución de la decisión es uno de los componentes de la tutela judicial efectiva¹⁸ y que esta Corte ha referido que “(l)o dispuesto en las sentencias constitucionales debe ser cumplido en el término establecido en ellas y, en ausencia de este, de forma inmediata”¹⁹.
28. Finalmente, y en relación a las demás pretensiones de la accionante, señaladas en el párrafo 12 *ut supra*, independientemente de las que ya han sido verificadas dentro de esta sentencia, este Organismo recuerda que cuando se plantea una demanda de incumplimiento de sentencia, “la Corte Constitucional debe iniciar su análisis sobre si

¹⁶ LOGJCC, art. 22 número 5.

¹⁷ Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior. Art. 65.- *Ponderación para determinar la remuneración del personal académico a medio tiempo y tiempo parcial. - Para determinar la remuneración del personal académico a medio tiempo de las instituciones de educación superior, públicas y particulares, se multiplicará por 0,50 la remuneración para la dedicación a tiempo completo correspondiente...*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 110

¹⁹ LOGJCC, artículo 162; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46.

se ha cumplido o no con aquello que fue ordenado en la parte resolutive de la decisión objeto de la acción”²⁰.

29. Además, la acción de incumplimiento tiene por objeto verificar la ejecución de las sentencias constitucionales sobre la base de la documentación aportada en el proceso y disponer las medidas pertinentes en caso de inejecución o defectuosa ejecución²¹, para lo cual, la Corte no tiene potestad alguna mediante este tipo de acción de modificar el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales²².
30. En tal virtud, considerando que se cumplió con el nombramiento provisional como profesora titular, con una remuneración acorde a esa designación, pero con régimen de dedicación a tiempo parcial de conformidad con la acción de personal (párrafo 6 *ut supra*), esta Corte considera que, en el presente caso, no se configura el incumplimiento de la sentencia analizada.

V. 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 22-20-IS.
2. Declarar el cumplimiento de las medidas de reparación de la sentencia No. 226-18-SEP-CC, de fecha 27 de junio de 2018 dictada por la Corte Constitucional con respecto únicamente a la accionante Vilma Amelia Moreno Merino, en calidad de beneficiaria de la misma.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 54-18-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párr. 16.

²¹ *Ibidem*.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-11-IS/19, de 26 de noviembre de 2019, párr. 25.

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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

22201S-56037



Caso Nro. 22-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiseis de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Sentencia No. 2-21-IS/23****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 2-21-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 2-21-IS/23**

Tema: La CC desestima una acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, dentro un proceso de acción de protección, por cuanto, la sentencia de segunda instancia que fue emitida con posterioridad a la presentación de esta acción, revocó la decisión de primera instancia.

I. Antecedentes procesales

1. El 15 de julio de 2020, los señores Esteban Francisco Merino Cabezas, José Luis Cadena Inca, Gladys Susana Bajaan Estrella, Gladys Judith Cabay Cabay, Miryam Patricia Gudiño Pazmiño y Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco presentaron acción de protección en contra de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, (en adelante “SENESCYT”) y del Instituto Superior Tecnológico Riobamba, por la terminación unilateral de sus contratos ocasionales¹ a pesar de que se encontraban ejerciendo con normalidad sus funciones como docentes del mencionado instituto; causa que fue signada con el No. 06101-2020-01068.
2. El 14 de agosto de 2020, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba aceptó la acción de protección y dictó varias medidas de reparación integral.
3. En relación a dicha sentencia, la SENESCYT, el Instituto Superior Tecnológico Riobamba y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.

¹ Los accionantes señalan que mediante memorandos Nos. SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3833-MI, SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3764-MI, SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3762-MI, SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3805-MI, SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3835-MI y SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3908-MI se les notificó la terminación unilateral de sus contratos ocasionales, identificándolos como actos violatorios del derecho que produjo el daño. Asimismo, alegan vulneración de varios derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, entre estos, los derechos al debido proceso y a la igualdad.

4. En virtud de los escritos presentados por el accionante Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco, los días 21 de septiembre de 2020, 20 y 26 de octubre de 2020² así como el informe emitido por la Defensoría del Pueblo³, mediante providencia del 27 de octubre de 2020, el Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba dispuso que el señor Secretario envíe a la brevedad posible copias certificadas del expediente a la Corte Constitucional; las mismas que fueron recibidas en este Organismo el 7 de enero de 2021.
5. Durante la tramitación de la causa No. 06101-2020-01068, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo dictó sentencia de fecha 29 de abril de 2021, en la cual aceptó el recurso de apelación antes referido y revocó la sentencia subida en grado.
6. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quién en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 7 de marzo de 2023 avocó conocimiento y solicitó a las entidades accionadas se pronuncien sobre el presunto incumplimiento incurrido.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

8. Mediante escrito presentado el 20 de octubre de 2020 ante el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba y con base

² A través del escrito de fecha 21 de septiembre de 2020, con base en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el accionante Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco solicitó que el juez ordene el cumplimiento de la sentencia. Posteriormente, mediante escrito del 20 de octubre de 2020, se solicitó que, de acuerdo al informe presentado por la Defensoría del Pueblo, se proceda conforme a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, a través del escrito del 26 de octubre de 2020, se requirió al juez de la causa que se conceda el término de 48 horas para que contesten las partes procesales, toda vez que están incumpliendo lo ordenado por el juez de primera instancia.

³ Mediante providencia de 2 de octubre de 2020, el juez dispuso que, al amparo de lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC, se delegue el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al Defensor del Pueblo. Es así que, en el primer informe del seguimiento del cumplimiento de sentencias de garantías jurisdiccionales, la delegada provincial de Chimborazo de la Defensoría del Pueblo, informó al juez de la causa que, los accionantes no están habilitados en el sistema de aulas virtuales del Instituto Superior Tecnológico Riobamba (fojas 228 y 229 del expediente de primera instancia).

en el informe presentado por la delegada provincial de Chimborazo de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, el accionante Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco, solicitó al juez que *“proceda conforme la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para la ejecución de la sentencia”*.

9. Posteriormente, esto es, el día 26 de octubre de 2020, el accionante Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco solicitó al juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba que se conceda el término de cuarenta y ocho horas a las partes accionadas, toda vez que se habría estado incumpliendo lo ordenado en notificaciones anteriores e inclusive, adecuaban su conducta en el *“delito de incumplimiento de orden de autoridad legítima conforme el COIP”*. Ante lo cual, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, con fecha 27 de octubre de 2020, dispuso al Secretario que, a la brevedad posible, remita copias certificadas del expediente a la Corte Constitucional.

Informe de la SENESCYT

10. En su informe presentado el 14 de marzo de 2023, la SENESCYT a través del Director de Patrocinio, manifestó que, a la fecha en que se emitió la sentencia en la que se resolvió el recurso de apelación, *“era totalmente inoficioso continuar con las gestiones y trámites orientados a dar cumplimiento a las 'Medidas de Reparación' dispuestas en la sentencia de primera instancia”*. Es decir, a criterio de la Secretaría, ya no existía la obligación jurídica de garantizar su cumplimiento porque la sentencia de primera instancia había sido revocada.

Informe del Instituto Superior Tecnológico Riobamba

11. En su informe presentado el 14 de marzo de 2023, el rector del Instituto Superior Tecnológico Riobamba indicó que, desde el 20 de octubre de 2022, fecha en la que asumió dicho cargo, las medidas de reparación dictadas a favor de los accionantes habían sido revocadas por la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo y que a partir de que la sentencia se ejecutorió, *“ya no existía la obligación jurídica de garantizar el cumplimiento de las mismas”*.

Informe del juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba

12. El juez de la Unidad Judicial, en su informe de descargo presentado el 24 de marzo de 2023, señaló que:

“(...) - 2.- la acción de protección fue calificada con fecha 16 de julio del 2020, en la cual se convocó a audiencia para el día 23 de julio del 2020 a las 13h00, la misma que no se pudo llevar a cabo por pedido de diferimiento de la parte actora, señalándose para el 04 de agosto del 2020 a las 08h30, el suscrito juez dictó sentencia escrita el día 14 de agosto del 2020 a las 09h08, aceptando la acción de protección, sentencia que fue apelada por la parte accionada con fecha 19 de agosto del 2020, el proceso fue elevado a la Corte

*Provincial de Justicia de Chimborazo el día 26 de agosto del 2020, siendo la jueza ponente la Dra. LAURA GONZALEZ AVENDAÑO, el 21 de abril del 2021 a las 07h54 dictan sentencia escrita en la cual aceptan el recurso de apelación presentado por la parte accionada y **REVOCAN la sentencia dictada por el suscrito juez**, proceso que fue entregado en la secretaria de esta Unidad Judicial el día 08 de junio del 2021, según razón de la Abg. Guadalupe Porras, secretaria relatora (...)*

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

13. La sentencia cuyo presunto incumplimiento se acusa es la dictada el día 14 de agosto de 2020 dentro del juicio de acción de protección No. 06101-2020-01068, en la cual el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba admitió la acción de protección y dispuso expresamente lo siguiente:

*“(...) 1.- **SE DEJA SIN EFECTO** el acto administrativo contenido en la notificación de terminación unilateral de contrato contenido en los Memorando Nro. SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3833-MI; Memorando Nro. SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3764-MI; Memorando Nro. SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3762-MI; Memorando Nro. SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3805-MI; Memorando Nro. SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3835-MI y Memorando Nro. SENESCYT-CGAF-RRHH-2020-3908-MI, de fecha 29 de junio del 2020, firmados por el Espec. Andrés Darío Corella, Director de Talento Humano de la SENESCYT, retrotrayéndose la situación de los legitimados activos Esteban Francisco Merino Cabezas, José Luis Cadena Inca, Gladys Susana Bajaña Estrella, Gladys Judith Cabay Cabay, Miryam Patricia Gudiño Pazmiño y Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco, hasta antes de la emisión de los actos violatorios de sus derechos.*

2.- De conformidad a lo ordenado por el Art. 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración de derechos constitucionales anotados se dispone que los legitimados pasivos señores Epsc. ANDRÉS DARÍO CORELLA, Director de Talento Humano de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENESCYT); TANIA LEONOR PARRA PROAÑO, rectora del INSTITUTO SUPERIOR TECNOLÓGICO RIOBAMBA, cumplan los siguientes actos de reparación integral:

*a.- La institución accionada, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENESCYT); e INSTITUTO SUPERIOR TECNOLÓGICO RIOBAMBA, de manera inmediata, procederán a reintegrarle a su lugar de trabajo a los servidores Esteban Francisco Merino Cabezas, José Luis Cadena Inca, Gladys Susana Bajaña Estrella, Gladys Judith Cabay Cabay, Miryam Patricia Gudiño Pazmiño y Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco, **bajo las condiciones del contrato de servicios ocasionales junio - octubre del 2020** con la misma documentación, calidad, condiciones y remuneración que venía percibiendo.*

b.- La institución accionada, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENESCYT); e INSTITUTO SUPERIOR TECNOLÓGICO RIOBAMBA, procederá a cancelar las remuneraciones no percibidas y demás beneficios legales a partir de su desvinculación de sus labores como consecuencia del acto administrativo señalado, que se ha dejado sin efecto.

c.- Se publique como portada o titular central en la página principal (PÁGINA DE INICIO-HOME) del portal web institucional un extracto de la parte considerativa; y, totalidad de la parte resolutive de esta sentencia por el período de 3 MESES consecutivos desde su notificación (...)”.

14. Sin embargo, se observa que se concedió el recurso de apelación propuesto por la SENESCYT, el Instituto Superior Tecnológico Riobamba y la Procuraduría General del Estado, por lo que se remitió el proceso a la Sala de Sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo. En virtud de ello, el 29 de abril de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo dictó sentencia⁴ en el sentido que a continuación se transcribe:

“(...) En tal virtud, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, el Tribunal mediante decisión UNÁNIME ACEPTA el Recurso de Apelación presentado por los legitimados pasivos: Espc. ANDRÉS DARIO CORELLA, Director de Talento Humano de la SECRETARIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENESCYT); TANIA LEONOR PARRA PROAÑO, rectora del INSTITUTO SUPERIOR TECNOLÓGICO RIOBAMBA; y, Dra. LEONOR HELENA HOLGUIN BUCHELI, Directora Regional de la Procuraduría General del Estado, en tal virtud, REVOCA la sentencia emitida por el señor Juez A quo, de orden constitucional, Dr. Walter Parra Molina; y, en su lugar DECLARA sin lugar la Acción de Protección interpuesta por los accionantes: señores ESTEBAN FRANCISCO MERINO CABEZAS, JOSÉ LUIS CADENA INCA, GLADYS SUSANA BAJAÑA ESTRELLA, GLADYS JUDITH CABAY CABAY, MIRYAM PATRICIA GUDIÑO PAZMIÑO Y ERNESTO BLADIMIR VELASTEGUI CARRASCO, y se deja sin efecto las medidas de reparación dictadas en la Sentencia de Primer nivel.- Cúmplase conforme prescribe el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador...”

[énfasis añadido]

15. De acuerdo a la razón sentada por la Secretaria Relatora de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo con fecha 7 de mayo de 2021, la resolución dictada por el tribunal *Ad-quem* se halla ejecutoriada por el ministerio de la ley⁵.
16. En consecuencia, se observa que la sentencia cuyo incumplimiento demandó la parte accionante fue revocada en todas sus partes por la instancia superior y, por tanto, dejada sin efecto automáticamente. Además, dicha decisión se ejecutorió, adquiriendo carácter de cosa juzgada. Por lo tanto, resulta claro que la sentencia objeto de la acción de

⁴ La sentencia fue consultada en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, en lo relativo a la causa No. 06101-2020-01068.

⁵ Información consultada en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, en lo relativo a la causa No. 06101-2020-01068.

incumplimiento no es ejecutable por haber sido revocada, dejando de existir en el plano jurídico⁶, por lo que es inoficioso que la Corte verifique su cumplimiento⁷.

17. Por otra parte, se advierte que el accionante Ernesto Bladimir Velastegui Carrasco solicitó ante el juez de primera instancia la ejecución de la sentencia del 14 de agosto de 2020 (escritos del 21 de septiembre de 2020, 20 y 26 de octubre de 2020), mientras se tramitaba el recurso de apelación precisamente sobre esa decisión. Al respecto, esta Corte se ha pronunciado previamente en la sentencia No. 5-17-IS/21⁸, indicando que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 24 de la LOGJCC⁹, mientras la resolución del recurso de apelación se encuentre pendiente, corresponde a la o el juzgador que dictó la sentencia de primera instancia adoptar las medidas necesarias para asegurar la ejecución de la sentencia. Esto, aun cuando se hubiese presentado un recurso, pues su interposición no suspende la ejecución de la sentencia.
18. Esta Corte ha considerado que tanto la LOGJCC como el COFJ contienen normas claras y expresas respecto de la ejecución de las garantías jurisdiccionales que no presentan un vacío ni oscuridad; por lo que, deben ser respetadas para garantizar su correcto funcionamiento, evitar que se vacíe de contenido a los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ y que se impongan cargas y competencias no previstas en la ley a otros órganos¹⁰.
19. En este sentido, cabe resaltar que, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En concordancia con lo anterior, el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en lo pertinente dispone: “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.- Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. [...]”. De lo cual, se desprende que, la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a los jueces y las juezas constitucionales de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional y que, únicamente corresponderá a esta Corte, de manera subsidiaria, resolver acciones de incumplimiento de sentencias de decisiones en firme. Esto encuentra razón en que una decisión que haya sido impugnada a través

⁶ En ese sentido, este Organismo se ha pronunciado en casos en los que la sentencia que ha sido objeto de una acción de incumplimiento, posteriormente fue dejada sin efecto, razón por la cual no correspondía que esta Corte verifique su cumplimiento al haber dejado de existir en el plano jurídico. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 48-12-IS/19, párr. 15; 63-13-IS/19, párr. 16.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. ; 36-13-IS/20, párr. 16; 13-14-IS/20, párr. 29; y, 5-17-IS/21, párr. 14.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 5-17-IS/21, párr. 15.

⁹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

“Art. 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. [...]”; y,

“Art. 24.- [...] La interposición del recurso [de apelación] no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada”

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-22-IS/22 de 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

del recurso de apelación y cuya resolución se encuentre pendiente, es susceptible de modificación o de ser dejada sin efecto.

20. En el presente caso, se verifica que el juez de primera instancia ordenó el cumplimiento de la sentencia mientras se sustanciaba el recurso de apelación¹¹, y posteriormente el pronunciamiento cuyo cumplimiento se pretende fue dejado sin efecto. Así, de conformidad con el orden cronológico que sigue la Corte, se verifica que dicha sentencia de primera instancia fue revocada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, por lo que no corresponde que esta Corte emita pronunciamiento alguno respecto del presunto incumplimiento de una decisión que dejó de existir en el plano jurídico.
21. Ahora bien, de la revisión del proceso de segunda instancia, en el caso concreto, esta Corte observa que ha transcurrido en exceso el tiempo razonable que tuvo la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo para pronunciarse sobre el recurso de apelación, por lo que se recuerda a esta judicatura que la demora en la resolución de causas tiene consecuencias legalmente previstas. En consecuencia, este Organismo realiza un llamado de atención a los jueces de Sala que resolvieron el recurso de apelación dentro de la causa No. 06101-2020-01068.
22. Por las consideraciones expuestas, la Corte concluye que la acción de incumplimiento de sentencia es improcedente y corresponde desestimarla.

V. 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 No. 2-21-IS.
2. Llamar la atención a los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, en atención a lo expuesto en el párrafo 21 de este pronunciamiento.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ Providencias de fechas 2 y 23 de octubre de 2020 (fojas 195 y 231 del expediente de primera instancia).

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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Caso Nro. 2-21-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiseis de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 5-21-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 5-21-IS

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

SENTENCIA No. 5-21-IS/23

Tema: En este fallo la Corte Constitucional resuelve aceptar la acción de incumplimiento planteada respecto de la sentencia de mayoría de 1 de agosto de 2014, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, dentro de la acción de protección No. 09132-2013-0599, al determinar que lo ordenado en sentencia fue cumplido tardíamente por el Servicio Ecuatoriano de Normalización INEN.

I. Antecedentes procesales

1. El 28 de marzo de 2013, Jennifer Geomar Barrios Valladares presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Normalización (actual Sistema Ecuatoriano de Normalización, en adelante “INEN”) alegando que la terminación de su contrato de servicios ocasionales¹ habría vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso, a la seguridad jurídica, y a la igualdad y no discriminación. Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el No. 09355-2013-0300 y su conocimiento correspondió al Juzgado Quinto de Trabajo de Guayaquil.
2. En sentencia de 9 de abril de 2013, el Juez Quinto de Trabajo de Guayaquil (actual Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil) decidió inadmitir la acción de protección propuesta por considerarla improcedente. Inconforme con lo resuelto, el 10 de abril de 2013, la señora Jennifer Geomar Barrios Valladares interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de mayoría de 1 de agosto de 2014, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvieron lo que sigue: “(...) *REVOCA el fallo emitido por la jueza a quo, declara con lugar la demanda, y dispone que la actora sea reintegrada a su puesto de trabajo, en la misma función que desempeñaba y se le reconozcan sus derechos conculcados* (...)”².

¹ El 28 de noviembre de 2012, el INEN mediante oficio No. DAF-20121128 notificó a la señora Jennifer Geomar Barrios Valladares que el 31 de diciembre de 2012, vencía su contrato de servicios ocasionales ejerciendo el cargo de contadora con el honorario profesional promedio de USD. 503.00, por lo que, a partir de esa fecha, se terminarían las relaciones laborales con el INEN.

² En segunda instancia la causa se signó con el No. 09132-2013-0599.

4. El 29 de agosto de 2014, el director ejecutivo y representante legal del INEN presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de agosto de 2014, la causa se signó con el **No. 1583-14-EP** y fue admitida a trámite, mediante auto de 18 de diciembre de 2014 dictado por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³.
5. En sentencia de 11 de marzo del 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió desestimar la acción extraordinaria **No. 1583-14-EP**.
6. El 27 de noviembre del 2020, Jennifer Geomar Barrios Valladares presentó una acción de incumplimiento de la sentencia de mayoría de 1 de agosto de 2014, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas.
7. En auto de 1 de diciembre del 2020, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, dispuso que el expediente de la causa se remita a la Corte Constitucional; el 03 de diciembre de 2020 suscribe el informe motivado sobre el cumplimiento; y, mediante Oficio No. 00101-27-UJTG-JJCH-S de 07 de diciembre de 2020, fue presentado el 13 de enero de 2021 ingresa a la Corte Constitucional.
8. En sorteo automático realizado el 13 de enero del 2021, la causa se signó con el **No. 5-21-IS** y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, en observancia del orden cronológico, avocó conocimiento de la causa con auto de 28 de febrero de 2023 y en el mismo requirió un informe motivado al juez de ejecución, a la entidad accionada y a la parte accionante.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes y pretensión de la acción

Parte accionante

10. En escrito ingresado el 17 de noviembre de 2021 a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, Jennifer Geomar Barrios Valladares refirió que:

“Que una vez leído (sic) la razón sentada por el actuario del despacho; ‘Siento como tal que no hay constancia procesal de que la parte legitimada pasiva haya dado cumplimiento a lo dispuesto por su autoridad sin poder informar si se haya (sic) extendido nombramiento alguno pues no está al alcance de este funcionario poder establecer este hecho, sin embargo, en el proceso no se ha presentado copia de

³ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Patricio Pazmiño Freire y Antonio Gagliardo Lloor.

nombramiento alguno extendido en favor de la actora. Es lo que puedo informar en derecho` SOLICITO que este mismo expediente sea enviado a la CORTE CONSTITUCIONAL, integro, (sic) con el respectivo informe donde conste los continuos intentos para que la demandada SERVICIO ECUATORIANO DE NORMALIZACIÓN, cumpla con lo ordenado en sentencia.

De esta manera se configura la ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA EN PROCESO CONSTITUCIONAL, (sic) que se encuentra normada en los artículos 162, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales. (...)" (mayúsculas en el original).

Juez de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil

11. En informe ingresado el 13 de enero de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil refiere que: “(...) *el expediente no se encontraba en éste despacho, pues el proceso había sido remitido a la Corte Constitucional conforme está acreditado a fs. 66 de los autos donde se admite a trámite dicha Acción Extraordinaria de Protección el 18 de diciembre de 2014*”; y, agrega que: “*Contando con las piezas necesarias del expediente Nro. 09355- 2013-0300, se inició la ejecución de la sentencia y mediante providencia de fecha 10 de diciembre de 2018 se dispuso que se oficie al INSTITUTO ECUATORIANO DE NORMALIZACIÓN (...) a efectos que se cumpla con la sentencia dictada el 01 de agosto de 2014 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia, esto es, reintegrándola a la actora JENNIFER GEOMAR BARRIOS BALLADARES a su puesto de trabajo en la misma función que desempeñaba (...) y por tratarse la accionada de una entidad pública se ordenó remitir copia certificada de todo lo actuado al Tribunal Contencioso Administrativo para que proceda conforme lo prescribe el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*” (mayúsculas en el original).
12. Seguidamente, señala que: “*Mediante escrito presentado por el legitimado pasivo Ing. Germán Graciliano Gallegos Chacón, Director Ejecutivo y representante legal del Servicio Ecuatoriano de Normalización, de fecha dos de diciembre de 2019 (...) expresó que con fecha 04 de septiembre de 2019 se inició el trámite administrativo correspondiente ante el Ministerio de Trabajo para otorgar nombramiento definitivo a la funcionaria Jennifer Barrios, sin embargo hasta la presente fecha no concluye dicho trámite. Pero con fecha 18 de marzo de 2019, fue reintegrada a su puesto de trabajo que desempeñaba en el INEN bajo la modalidad de Contrato Ocasional (momentáneamente hasta concluir el trámite definitivo de su nombramiento), en tal virtud mi representada ha cumplido lo ordenado en sentencia del 01 de agosto de 2014 (...)*”.
13. Asimismo, refiere que: “*A fs. 173 a 175 vtas. de los autos consta el Contrato de Servicios Ocasionales suscrito entre las partes respecto que su Vigencia es desde el 18 de marzo de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019 con su remuneración de \$ 733,33*”; y , que: “*A fs., 194 a 196 de los autos consta el Informe emitido por la Coordinadora General Zonal 8 de la Defensoría del Pueblo Abg. Patricia Mendoza Llor el 06 de Agosto de 2019, referente que el 29 de Abril de 2019 se constituyó en*

las instalaciones de INEC, donde conversó con la señora Jennifer Geomar Barrios Balladares, quien le indicó que ya está reintegrada a su trabajo (...)”.

14. Luego indica que emitió la providencia de 04 de septiembre de 2019, en la que se conminó a la parte accionada que cumpla en concederle el nombramiento definitivo a la actora de la presente acción constitucional y se dispuso se oficie al Director Ejecutivo del INEC a efecto que cumpla con lo ordenado en el término de diez días; habiendo la entidad accionada, con fecha 16 de octubre de 2020, propuesto para el efecto como una opción la creación de un puesto y otra posibilidad el otorgamiento de un nombramiento definitivo con un puesto existente, para lo cual habría presentado una consulta al Ministerio de Trabajo.
15. Finalmente señala que: *“A fs 271, consta la razón del señor secretario del despacho respecto.” Siento como tal que no hay constancia procesal de que la parte legitimada haya dado cumplimiento a lo dispuesto por su autoridad sin poder informar si se haya extendido nombramiento alguno pues no está al alcance de este funcionario poder establecer este hecho, sin embargo, en el proceso no se ha presentado copia de nombramiento alguno extendido en favor de la actora...”. Es todo cuanto puedo informar en virtud de las actuaciones judiciales que obran del expedientillo”.*
16. Posteriormente, en escrito de 6 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil refirió lo que sigue:

“1.- El señor Abg. Sandoval Valverde Xavier Bolívar, Juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Cantón Guayaquil en providencia del 21 de diciembre de 2020, a las 15h55, (misma que se nos notificó mediante oficio No. 61-TDCA-CPJG.JFG del 26 de abril de 2021), señaló que los valores por concepto de sueldos y beneficios sociales pendientes de pago del ejercicio económico 2019, el INEN ha procedido a realizar los respectivos pagos el 29 de octubre de 2020. En lo relacionado al pago del IESS de los aportes individuales de la accionante Jennifer Geomar Barrios Valladares \$ 6.248,01 y por concepto de aporte patronal el monto de \$ 5.001,15, el Instituto Ecuatoriano de Normalización ha procedido a realizar los pagos respectivos.

2.- La legitimada activa Jennifer Geomar Barrios Valladares, mediante escrito presentado el 15 de junio de 2021, expresó. Que, siguiendo el principio de buena fe procesal, tengo que declarar, que el Servicio Ecuatoriano de Normalización INEC, realizó todos los pagos ordenados por el Tribunal Contencioso Administrativo, en el juicio por ejecución 09802-2019-00135, por lo que debería ser ARCHIVADO. En cuanto al procedimiento para la Obtención del Nombramiento Definitivo, se ha presentado Acción por incumplimiento de Sentencia Constitucional 5-21-S, la cual se encuentra vigente en la Corte Constitucional”.

Servicio Ecuatoriano de Normalización “INEN”

17. El 6 de marzo de 2023, Moisés Alfonso Auz Jaramillo, director de Asesoría Jurídica del Servicio Ecuatoriano de Normalización, señaló que:

“Conforme consta en el expediente en la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, con fecha 25 de noviembre de 2021, el Servicio Ecuatoriano de

Normalización (INEN), presentó el escrito y sus anexos de cumplimiento a la sentencia mencionada a favor de la señora Jennifer Geomar Barrios Balladares, conforme lo siguiente:

- 1. Memorando Nro. INEN-DTH-2021-1055-TH de 22 noviembre de 2021, la Directora de Talento Humano del INEN, emite la correspondiente notificación de ganadora de concurso de méritos y oposición interno en razón de la sentencia judicial a favor de la servidora Jennifer Geomar Barrios Balladares (...) con Acción de Personal No. 441 suscrita por el Director Ejecutivo (E) del Servicio Ecuatoriano de Normalización, la misma que a partir de 23 de noviembre de 2021, nombra provisionalmente en período de prueba a la servidora Barrios Valladares Jennifer Geomar, para ocupar el cargo de AUXILIAR ZONAL, conforme a la situación propuesta, al Art. 17 literal b.5) de la Ley Orgánica del Servicio Público y a lo establecido en la Disposición Transitoria Séptima de la LOSEP. en concordancia con el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador.*
- 2. Mediante memorando No. INEN-DZG-2021-0364-MEM de 23 de noviembre de 2021, la servidora Jennifer Geomar Barrios Valladares, se da por notificada con la Acción de Personal, la misma que en los archivos de la Dirección de Talento Humano, reposa el original debidamente suscrita por las partes. (Adjunto documento de referencia)*
- 3. Acción de Personal No. 92-A de 09 de febrero de 2022, se le otorga el nombramiento permanente a la señora Barrios Valladares Jennifer Geomar, dando cumplimiento a lo ordena (sic) en sentencia de 1 de agosto de 2014.*
- 4. Escrito remitido a la Unidad Judicial de Trabajo del Cantón Guayaquil, con fecha de recepción 25 de noviembre de 2021”.*

Defensoría del Pueblo

- 18.** A pesar de haber sido notificada con el auto de 28 de febrero de 2023, la Defensoría del Pueblo no remitió el informe motivado sobre el cumplimiento de la sentencia.

IV. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

- 19.** En sentencia de mayoría de 1 de agosto de 2014, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas resolvieron lo que sigue: “(...) *REVOCA el fallo emitido por la jueza a quo, declara con lugar la demanda, y dispone que la actora sea reintegrada a su puesto de trabajo, en la misma función que desempeñaba y se le reconozcan sus derechos conculcados (...)*”.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Cuestiones previas

- 20.** El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.

21. El primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe lo que sigue:

*Art. 163.- Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. **Subsidiariamente**, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (énfasis agregado).*

22. El artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece:

“Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento”.

23. En observancia de las disposiciones antes referidas, esta Corte se ha pronunciado en casos anteriores indicando que: “(...) *al ser la acción de incumplimiento subsidiaria, la autoridad judicial debe presentar argumentos relativos a la imposibilidad de ejecución de la sentencia constitucional y debe justificar los impedimentos que imposibilitan la ejecución oportuna de la sentencia*”⁴.

24. En la presente causa, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil manifiesta que al haberse propuesto la acción extraordinaria de protección **No. 1583-14-EP** respecto de la sentencia de 1 de agosto de 2014, el expediente no se encontraba en su despacho por haberse remitido a la Corte Constitucional de, modo que, una vez que contó con las piezas procesales necesarias, recién el 18 de diciembre de 2018 remitió oficio al INEN requiriendo el cumplimiento del fallo dictado en la acción de protección.

25. Al respecto, es necesario señalar que, conforme lo dispone el artículo 162 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 62 del mismo cuerpo normativo, las sentencias constitucionales, son de inmediato cumplimiento, y en caso de proponerse una acción extraordinaria de protección respecto de aquellas, la admisión de esta acción, no suspende los efectos de la sentencia impugnada, de tal forma que, la justificación que presenta el juez de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil, para haber suspendido la ejecución de una sentencia dictada en una acción de protección por más de cuatro años, no tiene sustento y por ello, este Organismo considera necesario realizar un llamado de atención al juez de ejecución.

26. Una vez indicado lo anterior, luego de la revisión de los antecedentes procesales de la causa, respecto a la petición presentada por Jennifer Geomar Barrios Valladares, se

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párrafo 40.

verifica el cumplimiento de los requisitos legales para el análisis de fondo de la presente acción de incumplimiento, según lo determinado en la sentencia No. 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022⁵.

Análisis constitucional

27. En la presente causa, la parte accionante alega el incumplimiento de la sentencia de segunda instancia dictada en la acción de protección No. 09132-2013-0599, por parte del INEN, en función de aquello se formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 1 de agosto de 2014, dictada dentro de la causa No. 09132-2013-0599 fue incumplida por el Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN)?

28. De la revisión del fallo cuyo cumplimiento se demanda a través de la presente acción, se desprende que, como medida de reparación se ordenó lo siguiente:

a) Que la accionante sea reintegrada a su puesto de trabajo en la misma función que desempeñaba;

b) Que se reconozcan los derechos conculcados.

29. La **primera medida de reparación** constante en la parte resolutive de la sentencia de 1 de agosto de 2014 dispuso reintegrar a la accionante a su puesto de trabajo en la misma función que desempeñaba, conforme obra del expediente del proceso originario de la **acción de protección No. 09355-2013-0300**, Jennifer Geomar Barrios Valladares fue reincorporada al INEN bajo modalidad de “contrato ocasional” desde el 18 de marzo de 2019, para cumplir funciones de Técnico Zonal de Validación y Certificación Servidor Público de Apoyo 4, para la Dirección Zonal Guayas; posteriormente luego del desarrollo del concurso interno No. DTH-AGC-001 y en razón de la sentencia judicial a favor de Jennifer Geomar Barrios Valladares, se le confirió la acción de personal No. 441 a regir desde el 23 de noviembre de 2021 de “nombramiento provisional” en el cargo de Auxiliar Zonal. En tanto que en el expediente constitucional consta que la entidad accionada en relación al antedicho concurso interno, la evaluación de desempeño efectuada y la indicada sentencia favorable extendió la acción de personal No. 92-A a regir desde el 9 de febrero de 2022 de “nombramiento permanente” a Jennifer Geomar Barrios Valladares como Auxiliar Zonal.

⁵ Estos son: (i) que la persona afectada solicite al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión; y, (ii) que se verifique la solicitud de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia. En el presente caso, el requisito (i) se cumplió con el pedido de la accionante, conforme se reseña en el párrafo 6 *supra*. Por otra parte, en cuanto al requisito (ii) se observa que el juez de ejecución dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional en auto de 1 de diciembre de 2020 y suscribió el informe motivado de cumplimiento el 3 de diciembre de 2020, siendo recibido el expediente junto con el informe el 13 de enero de 2021, es decir, luego de transcurridos seis años desde que se dictó el fallo cuyo incumplimiento se acusa.

30. En razón de lo antes referido, se observa que la entidad ha dado cumplimiento a la **primera medida de reparación**, sin perjuicio de lo cual se observa que el cumplimiento de la medida se realizó en **forma tardía**, ya que el contrato ocasional con el que le reincorporó a su puesto de trabajo fue suscrito 5 años después de haberse emitido la sentencia de apelación.
31. En cuanto a la **segunda medida de reparación**, por la cual se dispuso al INEN que reconozca los derechos conculcados, se observa que, dentro del proceso de cuantificación de la **reparación económica No. 09802-2019-00135**, con fecha 19 de noviembre de 2019, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, emitieron auto resolutorio y dispusieron al INEN que pague a la accionante la suma de USD \$ 64.295,15 correspondiente a los haberes dejados de percibir por la accionante y la suma de USD \$ 11.249,16 por aportes no pagados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
32. Posteriormente, en auto de 21 de diciembre de 2020 los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil dispusieron se ponga en conocimiento de la Unidad Judicial del Trabajo del cantón Guayaquil el cumplimiento de lo ordenado en sentencia, dicho auto fue notificado a la Unidad Judicial del Trabajo del cantón Guayaquil mediante oficio No. 61-TDCA-CPJG.JFG de 26 de abril de 2021.
33. Sobre este punto, esta Corte observa que la decisión cuyo cumplimiento se solicita no dispuso de forma expresa el pago de remuneraciones que la accionante dejó de percibir, ni aportes no pagados, sin embargo, a criterio de esta Corte, esta es una medida que se entiende implícita en la sentencia constitucional conforme las pretensiones del accionante y la falta de respuesta expresa de la judicatura en cuestión a dichas pretensiones⁶, pues, como se desprende de la copia de la demanda de acción de protección a fojas 24 del expediente de instancia, la accionante solicitó “*el pago de mis remuneraciones que estuvieren impagas*”. Como resultado, en este caso existió una omisión en la sentencia de segunda instancia de pronunciarse sobre la pretensión de la accionante de percibir los haberes dejados de percibir, motivo por el cual resulta procedente el pago de los montos no ordenados de manera expresa. Al respecto, esta Corte recuerda a los jueces constitucionales que tienen la obligación de pronunciarse de manera clara y motivada sobre las medidas solicitadas por los accionantes.
34. En razón de lo antes mencionado, se verifica que la entidad accionada cumplió la **segunda medida de reparación**, sin embargo, se observa que la misma se cumplió de **manera tardía**.
35. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso de una medida, deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento; y, ii) falta de justificación para el retardo⁷. Bajo este panorama, se

⁶ Corte Constitucional sentencias No. 57-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 26; y 5-19-IS/21, de 22 de septiembre de 2021, párrafo 23.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 015-10-SIS-CC de 23 de septiembre de 2010; sentencia No. 24-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

verifica que la primera medida se cumplió de manera tardía ya que se reincorporó a la funcionaria 5 años después de haberse emitido la sentencia de apelación; y la segunda medida también se cumplió de manera tardía, seis años después de la sentencia cuyo incumplimiento se demanda; ambos retrasos sin justificación sustentada como se estableció en el párrafo 25 *ut supra*.

36. En atención a todo lo antes mencionado, esta Corte Constitucional verifica el **cumplimiento defectuoso** de la sentencia de mayoría de 1 de agosto de 2014, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas.

VI. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso N°. 5-21-IS.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia de apelación dictada dentro de la acción de protección No. 09355-2013-0300.
3. **Disponer** a la Unidad Judicial del Trabajo del cantón Guayaquil, proceda con el archivo de la causa No. 09355-2013-0300.
4. **Llamar** la atención al Servicio Ecuatoriano de Normalización por el cumplimiento tardío de las medidas dispuestas en la sentencia de apelación dictada dentro de la acción de protección No. 09355-2013-0300.
5. **Llamar** la atención de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil, por haber suspendido la ejecución de una sentencia dictada en una acción de protección por más de cuatro años.
6. **Oficiar** al Consejo de la Judicatura para que se inicien las investigaciones sobre las acciones y omisiones del juez de instancia en cuanto a la ejecución de la sentencia de apelación dictada dentro de la acción de protección No. 09355-2013-0300.
7. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el 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 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 5-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintiocho de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 106-21-IS/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 106-21-IS

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

SENTENCIA No. 106-21-IS/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente ante este Organismo debido a que los accionantes incumplieron los requisitos que prescribe la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control de Constitucionalidad para la presentación directa de dicha acción.

I. Antecedentes procesales

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 31 de julio de 2020, Berrones Delgado Roberto Tancredo, Alarcón Calderón Santiago David, Muñoz Guadalupe José Mesías, Muñoz Martínez Luis Mesías, Saltos Costales Ángel Alain (“demandantes”) presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guamote (“GADMCG”)¹.
2. El 27 de agosto de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Guamote, provincia de Chimborazo (“Unidad Judicial”), mediante sentencia, aceptó parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración del derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, y dictó medidas de reparación². En contra de esta decisión, el GADMCG interpuso recurso de apelación.
3. El 22 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (“Corte Provincial”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia dictada por la Unidad Judicial.

1.2. Sobre la ejecución de la sentencia ante la Unidad Judicial

4. Mediante escrito de 27 de agosto de 2020, los demandantes solicitaron a la Unidad Judicial que se disponga la ejecución de la sentencia, fundamentando su petición en que

¹ La acción de protección se fundamentó en que habría transcurrido más de un año sin que se nombre la máxima autoridad del Cuerpo de Bomberos del cantón Guamote. Causa No. 06333-2020-00132.

² La Unidad Judicial dispuso como medidas de reparación que el alcalde del GAD “3. – (...) en el término de cinco días de emitida la sentencia motivada por escrito, nombre en calidad de Jefe Subrogante del Cuerpo de Bomberos del cantón Guamote; al bombero de mayor antigüedad (...) 4. – Una vez nombrado el Jefe Subrogante (...) dé cumplimiento en el término de quince días (...) respecto de la elaboración del Reglamento”.

el recurso de apelación no suspende la ejecución de la decisión cuando el apelante fuere la parte accionada³. Dicha petición fue declarada sin lugar por la Unidad Judicial, mediante auto de 31 de agosto de 2020, debido a que no habrían precluido los términos establecidos en la sentencia de 27 de agosto de 2020.

5. El 3 de septiembre de 2020, los demandantes solicitaron que se sienta razón “*si se ha cumplido con lo dispuesto en*” la sentencia dictada por la Unidad Judicial. Dicha petición fue negada por la Unidad Judicial, mediante auto de 4 de septiembre de 2020, con base en la misma razón en la que se fundamentó el auto de 31 de agosto de 2020.
6. El 7 de septiembre de 2020, los demandantes solicitaron a la Unidad Judicial que se sienta razón respecto del cumplimiento de la medida que ordenó: “*en el término de quince días (el GADMCG dé cumplimiento) a lo dispuesto en el Art. 4 de la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza No. 002-GADMCG-2019, de fecha 18 de septiembre de 2019; respecto a la elaboración del Reglamento*”. La petición fue negada mediante auto de 10 de septiembre de 2020, “*por cuanto no precluye todos los términos establecidos en la sentencia*”.
7. Mediante escrito de 30 de septiembre de 2020, el GADMCG afirmó que se habría cumplido una de las medidas ordenadas en sentencia. Pues, mediante resolución No. 0176-PS-GADMCG-2020 de fecha 8 de septiembre de 2020, subrogó las funciones de jefe encargado del Cuerpo de Bomberos del GADMCG a Jhefferson Geovanny Toscano Martínez⁴.
8. Mediante escrito de 4 de diciembre de 2020, los demandantes solicitaron que la Unidad Judicial oficie a la Defensoría del Pueblo (“DPE”) para que dé seguimiento al cumplimiento de la sentencia. Dicha petición fue aceptada por la Unidad Judicial, mediante auto de la misma fecha.
9. En escrito de 19 de enero de 2021, mediante *providencia de seguimiento*, la DPE⁵ admitió a trámite la delegación de seguimiento y requirió al GAD información sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial⁶.

³ LOGJCC. Artículo 24.

⁴ Mediante escrito de 9 de diciembre de 2020, el GAD agregó copias certificadas de la resolución administrativa No. 224-PS-GADMCG-2020, mediante la cual se nombró a Jhefferson Geovanny Toscano Martínez como Jefe del Cuerpo de Bomberos. Dicho escrito fue agregado al proceso mediante auto de 10 de diciembre de 2020.

⁵ Trámite defensorial No. DPE-0601-060101-202-2020-002544-MABR, iniciado el 15 de diciembre de 2020.

⁶ En lo principal, la DPE dispuso “3. *Requerir al Alcalde del (GAD), que remita a esta entidad, lo siguiente:* 3.1. *La documentación pertinente (...) en que se evidencie que se ha iniciado el procedimiento legal y constitucional, para que se nombre al Jefe Subrogante del Cuerpo de Bomberos del cantón Guamote; al bombero de mayor antigüedad (...)* 3.2. *Que se remita a esta entidad el Reglamento elaborado, conforme lo dispuesto en el Art. 4 de la DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA, de la Ordenanza No. 002-GADMCG-2019, de fecha 18 de septiembre de 2019 (...)* 3.3. *Remita el link del portal web institucional del GADM-Guamote y más documentos de verificación de la difusión del contenido íntegro de la sentencia*”. Los demandantes contestaron la providencia de seguimiento de la DPE, mediante oficio de 8 de marzo de 2021.

10. Mediante oficio No. 0018-J-CBG-2021, el Cuerpo de Bomberos del cantón Guamote adjuntó al expediente de instancia, entre otros documentos, el Reglamento Interno de Ingresos y Ascensos del Cuerpo de Bomberos del GAD (“Reglamento”), emitido el 14 de agosto de 2019; la resolución 224-PS-GADMCG-2020, de 12 de octubre de 2020, mediante el cual se nombra a Jhefferson Geovanny Toscano Martínez como Jefe del Cuerpo de Bomberos, y la resolución No. 0176-PS-GADMCG-2020 de 8 de septiembre de 2020, que subroga en las funciones como jefe del Cuerpo de Bomberos a Jhefferson Geovanny Toscano Martínez⁷. El GADMCG también adjuntó el memorando No. 007-GADMCG-CS-2021 de 22 de enero de 2021 en el cual adjuntó el link en el cual constaría la difusión de la sentencia dictada por la Unidad Judicial⁸.
11. El 5 de abril de 2021, la DPE, en su primer informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia, concluyó que *“4.1. La entidad, no ha remitido la información completa, que fuera solicitada mediante la Providencia No. 1 de inicio de seguimiento (...) 4.2. En base a la información recabada y puesta en conocimiento de su autoridad, usted sabrá disponer si se continúa con el seguimiento de cumplimiento de sentencia o a su vez se dispone el cese correspondiente”*⁹.
12. El 13 de abril de 2021, mediante providencia, la Unidad Judicial delegó, nuevamente, a la DPE *“el seguimiento del cumplimiento de la sentencia dictada en la causa (...) la (DPE) deberá informar a esta Autoridad, en el término de quince días contados a partir de su notificación”*. Mediante escrito de 19 de abril de 2021, los demandantes solicitaron que *“se emita atento oficio a la (DPE) ente encargado de realizar el seguimiento”*¹⁰.
13. El 14 de enero de 2022, la DPE remitió a la Unidad Judicial varios oficios relacionados con información sobre el cumplimiento de sentencia, que le habría proporcionado el GADMCG¹¹. Luego, el 17 de enero del mismo año, la DPE remitió a la Unidad Judicial, el Segundo Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia (“Segundo Informe”). En lo principal, el informe concluye que: i) el GADMCG remitió, a la DPE,

⁷ Fojas 194 y siguientes del expediente de la Unidad Judicial.

⁸ Foja 252 del expediente de la Unidad Judicial.

⁹ Dicho informe fue agregado al proceso mediante auto de 13 de abril de 2021.

¹⁰ Mediante providencia de 20 de abril de 2021, la Unidad Judicial ordenó que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el auto de 13 de abril de 2021, en el que se dispuso que se remitan copias certificadas del proceso a la DPE. Así como mediante providencia de 27 de diciembre del mismo año, la Unidad Judicial ordenó que la DPE *“cumpla con la Delegación dispuesta”*. Frente a dicha providencia, la DPE solicitó, la ampliación del término, debido a que estarían gestionando casos relacionados con la alerta sanitaria. La solicitud fue aceptada mediante providencia de 3 de enero de 2022.

¹¹ En lo principal, se adjuntó la resolución No. 0410-PS-GADMCG-2019 que encarga la jefatura de bomberos a Jhefferson Geovanny Toscano Martínez, copias certificadas del acta de sesión extraordinaria del Comité de Administración y Planificación del Cuerpo de Bomberos del cantón Guamote, de 18 de septiembre de 2020, sobre la revisión del Reglamento, el cuadro explicativo del informe técnico para la conformación de las ternas para la designación del Jefe del Cuerpo de Bomberos, el informe de selección del Jefe del Cuerpo de Bomberos, y la resolución administrativa No. 019-CDAYPCBG-2020 que resuelve ratificar el Reglamento, debido a que la *“modificación en su artículo 281 del Comité de Administración y Planificación del COESOP, (...) no afecta a dicha normativa”*. La DPE ingresó escritos adjuntando la misma documentación, mediante escritos presentados en la misma fecha.

la información solicitada en el inicio de seguimiento de la sentencia, y ii) que la Unidad Judicial disponga si la fase de seguimiento continúa o cesa¹².

14. Posteriormente, mediante providencia de 19 de enero de 2022, la Unidad Judicial notificó a las partes procesales con el Segundo Informe.

1.3. Sobre la acción presentada ante la Corte Constitucional

15. El 27 de octubre de 2021, Santiago David Alarcón Calderón y José Mesías Muñoz Guadalupe (“accionantes”) presentaron una “*acción por incumplimiento*” directamente ante este Organismo¹³. En lo principal, se pretende el cumplimiento de la sentencia dictada por la Unidad Judicial el 27 de agosto de 2020, ratificada por la Corte Provincial.
16. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de 20 de junio de 2022. En lo principal, se ordenó al GAD y a la Unidad Judicial presentar su informe respecto del presunto incumplimiento.
17. Mediante escrito de 12 de octubre de 2022, la Unidad Judicial emitió el informe requerido.

II. Competencia

18. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. De los accionantes

19. Los accionantes alegan que la sentencia cuyo cumplimiento se exige “*es clara, puesto que no cuenta con algún vacío legal, es expresa pues contiene obligaciones manifiestas, nítidas e indudables, las cuales debían ser cumplidas por el (GAD)*”¹⁴.

¹² Fojas 350 a 360 del expediente de la Unidad Judicial.

¹³ De la revisión de la demanda, se verifica que los argumentos desarrollados en la demanda corresponden, en efecto, a una acción por incumplimiento y no a una acción de incumplimiento. En consecuencia, este Organismo observa la necesidad de abordar aquella cuestión en el apartado IV de esta sentencia.

¹⁴ En su demanda, los accionantes hacen referencia a los requisitos de la acción por incumplimiento. Con base en ello, agregan, lo que a su juicio sería *prueba del reclamo previo*.

20. Con base en lo expuesto, los accionantes solicitan que se disponga el cumplimiento de las obligaciones dispuestas en la sentencia dictada por la Unidad Judicial.

3.2. De la Unidad Judicial

21. Mediante providencia de 12 de octubre de 2022, la Unidad Judicial expuso: i) las actuaciones procesales que dieron origen a la acción de protección subyacente, ii) la parte resolutive de la sentencia dictada por la Unidad Judicial, iii) los escritos presentados por el GAD y el Segundo Informe presentado por la DPE¹⁵, y concluye que “la entidad accionada considera cumplida la sentencia”.

IV. Cuestión previa

22. De la revisión del proceso, se observa que la demanda, en lo formal, fue presentada de acuerdo con lo prescrito en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC, que corresponden a la *acción por incumplimiento*¹⁶. Es decir, no se fundamentó de acuerdo a los presupuestos reconocidos para la *acción de incumplimiento* establecidos en los artículos 162 al 165 del mismo cuerpo legal. Sin perjuicio de ello, se verifica que los argumentos y pretensiones de los accionantes se relacionan con el presunto incumplimiento de las medidas dictadas en la sentencia. Por ello, y toda vez que esta acción se puso en conocimiento de esta Corte, de manera directa, se analizará si aquella se presentó de conformidad con la ley.
23. El artículo 163 de la LOGJCC es claro al reconocer a los jueces y juezas de instancia, que conocieron la garantía, como los y las ejecutoras de las sentencias dictadas en materia constitucional. Así también, el mismo artículo reconoce el carácter subsidiario de la Corte Constitucional, cuando esta interviene en casos de inejecución o defectuosa ejecución de dichas decisiones¹⁷. Aquello mantiene concordancia con el numeral 1 del artículo 164 del mismo cuerpo legal, que regula el trámite para presentar dicha acción cuando prescribe que “1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente”.
24. Con base en las disposiciones normativas descritas, este Organismo, a través de su jurisprudencia, se ha pronunciado indicando que “(e)l carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de

¹⁵ Ver nota al pie 4 y párrafo 13.

¹⁶ El artículo 93 de la Constitución determina que la acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. En el mismo sentido, el artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

¹⁷ LOGJCC. “Artículo 163. Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

sentencias constitucionales, y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado ‘todos los medios que sean adecuados y pertinentes’ para ello”¹⁸. Pues, “lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo subsidiariamente las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten”¹⁹. Es decir, en la acción de incumplimiento no puede observarse a esta Corte como el reemplazo del juez ejecutor de instancia, sino excepcionalmente, cuando así lo prescribe la ley y a la luz del cumplimiento de los requisitos que se prescriban para el efecto.

25. Respecto de los requisitos, este Organismo ha reconocido que los accionantes pueden acudir directamente ante la Corte Constitucional, cuando la judicatura de instancia: i) haya negado el requerimiento de remitir el proceso e informe a esta Corte, o ii) no haya cumplido oportunamente con su obligación de remitir el expediente y el informe a este Organismo. Además, conviene recordar que esta Corte se ha referido al deber de promover el cumplimiento de las sentencias por parte de la persona beneficiaria de la medida. En concreto, ha indicado que *“si la parte accionante no promueve el cumplimiento de la sentencia ante la jueza o juez de instancia y requiere la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata, no se cumplen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento”²⁰*. Por ello, tanto la solicitud de remisión de los expedientes, el informe del juez ejecutor, y la promoción de ejecución de la sentencia son requisitos cuyo cumplimiento se observará de manera integral.
26. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, este Organismo encuentra necesario determinar si se cumplieron los requisitos para ejercer dicha acción, de manera directa ante este Organismo. Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?**
27. De la revisión del proceso, se evidencia que los accionantes presentaron su demanda directamente ante la Corte Constitucional. Es decir, no se verifican actuaciones procesales en las que se haya requerido previamente a la Unidad Judicial que remita el expediente e informe correspondientes a este Organismo. En contraposición, se constatan las siguientes actuaciones dentro proceso de ejecución:

i) Antes de la presentación de la acción

- a. Mediante escrito de 27 de agosto de 2020, los accionantes habrían solicitado el cumplimiento de la sentencia; mientras que, mediante escritos de 3 y 7 de septiembre de 2020, los accionantes habrían solicitado que se sienta razón del cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, aquellos requerimientos fueron

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 27.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 35.

negados por la Unidad Judicial, al haberse presentado antes de la preclusión del término otorgado en la sentencia para el cumplimiento de la misma.

- b. El 30 de septiembre de 2020, mediante escrito, el GAD habría informado sobre el cumplimiento de una de las medidas.
- c. El 4 de diciembre de 2022, a petición de los accionantes, se delegó a la DPE que se encargue del seguimiento del cumplimiento de la sentencia.
- d. El 13 de abril de 2021, a petición de parte, la Unidad Judicial delegó, nuevamente, el seguimiento de la sentencia a la DPE.
- e. Posterior a ello, mediante escritos de 19 de enero y 5 de abril de 2021, la DPE habría presentado informes respecto del cumplimiento de la sentencia.

ii) Después de la presentación de la acción

- f. El 14 y 17 de enero de 2022, la DPE presentó, ante la Unidad Judicial, informes respecto del cumplimiento de la sentencia.
 - g. El 19 de enero de 2022, la Unidad Judicial notificó a las partes con el Segundo Informe presentado por la DPE, cuyo contenido se sintetiza en el párrafo 13 *supra*.
 - h. De la revisión del expediente y del SATJE no se observa pronunciamiento alguno de las partes con relación a la providencia de 19 de enero de 2022.
28. En consecuencia, se constata que no existió un plazo razonable al promover la ejecución de la sentencia ante la Unidad Judicial. Si bien se presentó un escrito solicitando el cumplimiento de la sentencia, y dos escritos solicitando que se sienta razón de su cumplimiento (párr. 27.1.a *supra*), se observa que los mismos se habrían presentado antes de la preclusión del término otorgado por la judicatura al GADMCG, para el cumplimiento de la sentencia. De modo que, los accionantes no habrían permitido que la judicatura de ejecución tome todas las medidas necesarias para ejecutar la misma.
29. Este Organismo no puede dejar de afirmar que las sentencias dictadas dentro de procesos de garantías jurisdiccionales son de inmediato cumplimiento²¹. Sin embargo, aquello no obsta que medie un tiempo razonable en el que las entidades o personas obligadas a cumplir con las medidas, realicen o expidan los actos necesarios para materializar el cumplimiento de las mismas. Por lo que, en los casos en los que se dictan decisiones sujetas a plazo o término, aquel debe observarse, previo a solicitar la ejecución de la sentencia o que se sienta razón de su cumplimiento o incumplimiento.

²¹ LOGJCC. Artículo 162.

30. También se observa que, si bien los accionantes solicitan que se delegue el cumplimiento de la sentencia a la DPE (párr. 27.1.c *supra*), no existen actuaciones posteriores en las que se persiga o promueva el cumplimiento de la decisión, pues los accionantes no se habrían pronunciado respecto del Segundo Informe emitido por la DPE (párr. 27.2.h *supra*), sino que mientras se ejecutaban medidas para el cumplimiento de la sentencia, los accionantes presentaron la acción de incumplimiento ante este Organismo, pasando por alto su carácter subsidiario.
31. Los accionantes tampoco solicitaron al juez ejecutor el envío del expediente a la Corte Constitucional. Del proceso se evidencia que la Unidad Judicial habría conocido de esta acción, luego del avoco de 20 de junio de 2022 realizado por la jueza ponente; pues, con dicha providencia se obtuvo tanto el informe de la judicatura como la remisión de los expedientes del proceso de ejecución. En consecuencia, se observa que no se cumplen los presupuestos para presentar una acción de incumplimiento directamente ante este Organismo. Esto es: i) la negativa del requerimiento de remitir el proceso a esta Corte, así como que ii) el juez ejecutor no haya cumplido oportunamente con la obligación de remitir el expediente y el informe.
32. Por lo tanto, los accionantes incumplieron el trámite prescrito en el artículo 164 de la LOGJCC al inobservar los presupuestos necesarios para que proceda la presentación directa de una acción de incumplimiento ante este Organismo²². Por último, se recuerda a la defensa técnica de los accionantes la obligación de observar las formalidades y requisitos mínimos que exige la presentación de acciones jurisdiccionales de conocimiento de la Corte Constitucional, según corresponda.

V. 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 **No. 106-21-IS**.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²² Ver sentencias No. 56-18-IS/22 y 115-21-IS/22.

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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10621IS-56036



Caso Nro. 106-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiseis de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 200-22-IS/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 200-22-IS

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

SENTENCIA No. 200-22-IS/23

Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, al verificar que a dicho tribunal solo le corresponde la cuantificación de la reparación económica y no la ejecución de la sentencia constitucional.

I. Antecedentes procesales

1. El 26 de junio de 2020, Juana Olimpia Vintimilla Álvarez presentó una acción de protección con medida cautelar¹ en contra del coordinador zonal 6 de educación y el director del Distrito Educativo Intercultural 01D01 Cuenca Norte, impugnando el oficio circular No. MINEDUC-CZ6-01D01-2020-005 de 30 de abril de 2020 a través del cual fue notificada con la terminación del nombramiento provisional que ostentaba como docente de la Unidad Educativa Fiscomisional Semipresencial del Azuay (proceso judicial No. 01613-2020-00178)².
2. En sentencia de 10 de septiembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Santa Isabel, provincia de Azuay, negó la acción presentada³. Juana Olimpia Vintimilla Álvarez interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 26 de octubre de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay ("**Sala Provincial**") resolvió, entre otros: (i) aceptar el recurso de apelación y

¹ Juana Olimpia Vintimilla Álvarez solicitó, como medida cautelar, "*que no se ocupe la partida presupuestaria; solicito, que su autoridad ordene que se suspenda la emisión de cualquier acción de personal destinada a ocupar la partida que hasta la fecha fue asignada a la accionante, hasta que se termine el proceso*". En auto de 30 de junio de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Santa Isabel negó la medida cautelar solicitada.

² Juana Olimpia Vintimilla Álvarez alegó, entre otros, que "*a pretexto de haberse realizado un concurso de méritos y oposición: Quiero Ser Maestro 6, procede [a] dar por finalizada mi relación laboral con el Ministerio de Educación, argumentando que mi partida va [a] ser ocupada por un ganador de concurso; hecho que me ocasiona graves consecuencias, tanto en mi seguridad personal y familiar, cuanto sobre mi oportunidad de ejercer un trabajo digno, pero sobre todo, porque se lo ejecuta, violentando un sinnúmero de disposiciones legales e inclusive normas constitucionales, y hasta convenios internacionales*".

³ La autoridad judicial consideró que "*existiendo una ganadora de un concurso de méritos y oposición. Y [al] haber sido previsto en la expedición del nombramiento provisional de la accionante, que su nombramiento provisional se constriñe o supedita a dicha condición. En éste caso se torna evidente que procede la cesación, una vez cumplida dicha condición*".

declarar con lugar la acción de protección⁴; (ii) revocar la sentencia subida en grado; (iii) declarar la vulneración de los derechos al trabajo, a la seguridad social, a una vida digna, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación; y, (iv) disponer el pago de distintos rubros económicos⁵. De esta decisión, la parte accionada solicitó aclaración y ampliación, mismas que fueron negadas en auto de 10 de noviembre de 2020.

4. El 19 de noviembre de 2020, Jorge Renato Alarcón Jara, en calidad de director distrital de educación 01D01 Cuenca Norte, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 26 de octubre de 2020 (causa No. 401-21-EP).
5. En auto de 09 de marzo de 2021, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la acción extraordinaria de protección.
6. El 04 de mayo de 2022, el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**TDCA**”) dictó mandamiento de ejecución ordenando al Ministerio de Educación (“**MINEDUC**”) el pago de distintos rubros económicos en el término de cuarenta y cinco días (proceso judicial No. 01803-2021-00059)⁶.
7. El 16 de agosto y 15 de septiembre de 2022, Juana Olimpia Vintimilla Álvarez alegó que la entidad obligada no ha dado cumplimiento al mandamiento de ejecución y solicitó que se dicten medidas para su acatamiento, “*se remita copias certificadas de la resolución y demás documentación a la Fiscalía*” a fin de iniciar el proceso por incumplimiento de órdenes legítimas de autoridad competente y se imponga una multa en contra del director distrital y/o coordinador zonal 6. El 09 de septiembre y 22 de noviembre de 2022, el MINEDUC ingresó escritos justificando las razones del incumplimiento⁷.

⁴ La Sala Provincial consideró, entre otros, que “*debió existir una convocatoria interna para el concurso público de méritos y oposición [...] que imperativamente disponía a la Autoridad Pública efectuar una invitación misma que debía ser notificada a la accionante para dicho concurso y que en la especie no se cumplió*”.

⁵ La Sala Provincial ordenó: “*La entidad accionada indemnizará por el periodo comprendido entre el año 2008 hasta el 30 de abril de 2019 fecha ultima [sic] que es la cesación de sus funciones como docente una remuneración por cada año de servicio, así como el pago de todos los beneficios de ley proporcional al tiempo laborado. 3.- En vista de que la señora accionante laboró en el periodo comprendido entre el año 1994 hasta el año 2007 como docente y sin percibir remuneración acorde a la ley, se le pagará por cada año de servicio en este periodo la remuneración que correspondía a los docentes para el año 2007, igualmente se le indemnizará y se le pagará todos los beneficios de ley, con los correspondientes reajustes a su sueldo.- Más los intereses de ley. Se le pagará todos los aportes al IESS que no se cumplieron dentro de este periodo.-*”. Además, dispuso: “*La entidad accionada y la parte accionante cumplirán con la sentencia de la Corte Constitucional 004-13-SAN-CC acorde a los [sic] dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para cumplir con el pago de las indemnizaciones dispuestas todo lo cual se cumplirá por las autoridades del caso de manera eficaz*”.

⁶ El TDCA ordenó el pago: “*a la accionante JUANA OLIMPIA VINTIMILLA ÁLVAREZ del valor constante en la liquidación que se aprueba; consistente en la suma de USD. 13.226,43; por el período: 2008 hasta abril de 2019; y, USD. 9.463,13, por el período: 1994 hasta el año 2007; en tanto que para el IESS la suma de USD. 1913,08 desde el 2008 a abril de 2019; y, USD. 6.399,69, por el período: 1994 a 2007*”.

⁷ El 09 de septiembre de 2022, el MINEDUC señaló que “*nos encontramos a la espera de la asignación presupuestaria por parte de la Coordinación de Educación Zonal 6, para de esta manera dar cumplimiento*

8. El 16 de septiembre de 2022, el TDCA dispuso “*poner en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de sentencia por parte de la Entidad accionada*”⁸.
9. Por sorteo de 19 de octubre de 2022, el conocimiento del presente caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 22 de febrero de 2023.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República 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 las partes

3.1. Informe remitido por el TDCA

11. En auto de 16 de septiembre de 2022, el TDCA integrado por los jueces Diana Alexandra Vintimilla Zea, Javier Cordero López y Gonzalo Humberto Urgiles León, dispuso “*poner en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de sentencia por parte de la Entidad accionada*”.

IV. Análisis constitucional

4.1 Cuestión previa

12. En el presente caso, como se desprende del expediente, la acción de incumplimiento fue remitida a esta Corte por el TDCA, ente encargado de cuantificar la medida de reparación económica dictada en la sentencia de 26 de octubre de 2020 por la Sala Provincial. En ese sentido, previo a resolver el fondo, esta Corte estima necesario pronunciarse respecto de la competencia y legitimación del TDCA para iniciar una acción de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional.
13. Al respecto, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En concordancia con lo anterior, el artículo 142 del Código Orgánico de la Función

al Auto de fecha 04 de mayo de 2022”. El 22 de noviembre de 2022, alegó que “a la fecha nos encontramos a la espera de la asignación presupuestaria por parte de Planta Central, para de esta manera dar cumplimiento al Auto de fecha 04 de mayo de 2022”.

⁸ Mediante oficio No. 00660-ITDCAC-2022 de 07 de octubre de 2022, la secretaria relatora del TDCA puso en conocimiento de esta Corte lo dispuesto en el auto de 16 de septiembre de 2022.

Judicial (“COFJ”), en lo pertinente dispone: “*EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. - Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. [...]*” (énfasis añadido). De las normas citadas anteriormente, y en atención a lo determinado por este Organismo en la sentencia No. 8-22-IS/22, se desprende con claridad que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde exclusivamente a los jueces y juezas constitucionales de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional⁹.

14. Así, en la sentencia No. 8-22-IS/22, esta Corte se alejó expresamente de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, al sostener que estas: (i) modificaron el contenido de las disposiciones normativas señaladas *ut supra*, otorgando a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo una competencia no prevista en la ley; y, (ii) contribuían a la ineficiencia de los procesos de ejecución de las sentencias constitucionales. Como resultado del alejamiento del precedente, este Organismo determinó que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo no son competentes para ejecutar las sentencias constitucionales y tampoco para poner en conocimiento de la Corte el presunto incumplimiento del auto resolutorio que hayan dictado. Por tanto, si se verifica que una acción de incumplimiento ha sido iniciada por un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional debe desestimar la demanda en tanto no se cumplen los requisitos previstos en la ley y en la sentencia No. 8-22-IS/22 para el ejercicio de la acción¹⁰.
15. En el caso bajo análisis, durante la fase de ejecución de la sentencia de la acción de protección, el TDCA, en auto de 04 de mayo de 2022 cuantificó el monto de la medida de reparación económica ordenada en la sentencia de 26 de octubre de 2020 dictada por la Sala Provincial. Posteriormente, mediante oficio No. 00660-ITDCAC-2022 de 07 de octubre de 2022, la secretaria relatora del TDCA remitió el auto de 16 de septiembre de 2022 a través del cual el TDCA dispuso poner en conocimiento de este Organismo el incumplimiento de la sentencia de 26 de octubre de 2020 a fin de que la Corte Constitucional ejecute la medida de reparación económica prevista en la sentencia.
16. En vista de que este Organismo determinó que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo carecen de competencia para iniciar una acción de incumplimiento, se concluye que no le corresponde al TDCA activar los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto resolutorio que cuantificó la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de la acción de protección de origen. Al contrario, en ejercicio de sus competencias, una vez determinado el monto de la reparación económica, le corresponde al TDCA, únicamente remitir el auto resolutorio al juez de primer nivel para que sea este el que continúe con la ejecución integral de la sentencia constitucional.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-22-IS/22 de 21 de diciembre de 2022, párr. 18.

¹⁰ *Ibidem*.

17. Por todo lo expuesto, esta Corte verifica que dado que no se han cumplido los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento corresponde desestimar la demanda. No obstante, se deja a salvo las acciones que Juana Olimpia Vintimilla Álvarez pudiere proponer ante la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Santa Isabel, provincia de Azuay, en el caso que considere que exista el incumplimiento de la sentencia constitucional.
18. Se recuerda a las autoridades judiciales que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ citados previamente, los únicos jueces habilitados para remitir a este Corte una acción de incumplimiento de sentencia son los jueces de primera instancia, ejecutores de la sentencia de garantías jurisdiccionales, previo cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos mencionados y en las sentencias No. 8-22-IS/22 y No. 103-21-IS/22.

V. 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 **No. 200-22-IS**.
2. Remitir el expediente a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Santa Isabel, provincia de Azuay, a fin de que determine si la sentencia constitucional de 26 de octubre de 2020 se encuentra cumplida integralmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de abril de 2023.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL

20022IS-55e5e



Caso Nro. 200-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2791-17-EP/23
Citación por la prensa y debido proceso
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 2791-17-EP

Citación por la prensa y debido proceso

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

SENTENCIA No. 2791-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia en la que una jueza de primera instancia aceptó una demanda de prescripción adquisitiva de dominio. Se concluye que se vulneró el derecho a la defensa, como garantía del derecho al debido proceso, del accionante al verificar que la autoridad judicial dispuso la citación por la prensa a herederos conocidos y desconocidos (parte demandada) sin haber verificado que la actora, más allá de su declaración juramentada, haya realizado todas las gestiones razonables para determinar la individualidad y el lugar de domicilio o residencia de la parte demandada y lo haya demostrado dentro del proceso.

La Corte establece que, en aquellos casos en los que el actor de un proceso judicial alegare desconocer la individualidad de la parte demandada y/o su lugar de domicilio o residencia, los jueces y juezas, para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa como garantía del derecho al debido proceso, de forma previa a disponer la citación por la prensa, deben verificar el cumplimiento de los siguientes elementos fundamentales que configuran los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial:

- i) Que en la declaración bajo juramento no es suficiente señalar que se desconoce la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada, sino que es imposible determinarlo;
- ii) Que dicha declaración juramentada no requiere de solemnidad alguna para entenderla como válida, pues basta que el actor lo señale en la demanda para que genere su responsabilidad;
- iii) Que el actor debe haber realizado todas las gestiones razonables, de acuerdo con las particularidades del caso, además de aquellas exigidas expresamente por la ley para determinar (1) la individualidad y (2) el domicilio o residencia de la parte demandada y demostrarlo dentro del proceso. Ante la imposibilidad justificada y comunicada de que el actor pueda acceder a la información, el propio juez debe solicitar a las instituciones públicas o privadas la entrega de información útil para identificar la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada; y,
- iv) Que la citación por la prensa sea un mecanismo eficaz para garantizar el derecho a la defensa de la parte demandada considerando su condición personal (*e.g.* analfabetismo) u otras circunstancias relevantes de acuerdo con la información disponible o cuya obtención sea razonablemente posible.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 7 de septiembre de 2010, Yolanda Felisa Castillo Cherne presentó una demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en contra de los herederos conocidos y desconocidos de Jaime Reinaldo Castillo Cherne¹. El proceso fue signado con el No. 08301-2010-1054 y recayó en el Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas (en adelante “**Juzgado**”)². El proceso fue conocido, en sus distintas etapas, por varios jueces de la referida judicatura (en adelante, en conjunto “**autoridad judicial**”)³.
2. El 16 de septiembre de 2010, Yolanda Felisa Castillo Cherne compareció ante la autoridad judicial para “declarar bajo juramento que ha sido imposible determinar la individualidad o residencia de los demandados”. El 23 de septiembre de 2010, la autoridad judicial calificó la demanda y dispuso que se cite a los herederos conocidos y desconocidos de Jaime Reinaldo Castillo Cherne por la prensa.
3. El 29 de abril de 2011, la autoridad judicial emitió sentencia en la que aceptó la demanda y, por tanto, ordenó que el bien inmueble objeto del litigio sea inscrito en el Registro de la Propiedad como de propiedad de Yolanda Felisa Castillo Cherne⁴.
4. En contra de esta decisión (en adelante “**sentencia impugnada**”), el 20 de octubre de 2017, George Michael Castillo Quiñonez (en adelante “**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección⁵.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. Mediante auto de 26 de marzo de 2018, la Sala de Admisión, conformada por las entonces juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote y Roxana Silva Chicaíza y el entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.

¹ Yolanda Felisa Castillo Cherne alegó haber permanecido en posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida, por 33 años, de un inmueble ubicado en el cantón Esmeraldas. Solicitó la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio a su favor.

² El Juzgado actualmente corresponde con la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas.

³ En el proceso actuaron distintos jueces suplentes o provisionales. La diligencia para el juramento de la actora del proceso de origen y la calificación de la demanda estuvieron a cargo de Juan Rivera Quiñonez, mientras que la sentencia impugnada fue emitida por Yimabel Sunay Montaña Casanova.

⁴ En el expediente (foja 27) consta el certificado No. 313559 del Registro de la Propiedad de Esmeraldas en el que se expone que, mediante escritura pública de 5 de mayo de 2011 inscrita bajo el repertorio No. 2170 y con el registro No. 180, se protocolizó la sentencia referida. Aquello demuestra que la sentencia ha sido ejecutada.

⁵ Esta Corte toma en cuenta que el accionante manifiesta en su demanda que se enteró de que el inmueble objeto de litigio en el proceso de origen se encontraba registrado a nombre de su tía y actora del proceso de origen, Yolanda Felisa Castillo Cherne, cuando acudió al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas para realizar un trámite, el 2 de octubre de 2017 (Expediente, foja 156 vuelta). Por ello, sumado a lo indicado en la nota al pie 4 *supra*, en el presente caso no corresponde exigir el agotamiento de recursos como, entre otros, la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada.

6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. Mediante auto de 16 de febrero de 2023, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de cinco días a la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas para que presente un informe, debidamente motivado, acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. El informe requerido fue presentado, fuera del término concedido, el 15 de marzo de 2023.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “**Constitución**”) y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante alega la vulneración de sus derechos (i) al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, del derecho a la defensa y de motivación y (ii) a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numerales 1 y 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución, respectivamente⁶.
10. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, señala que la sentencia impugnada estaría viciada de “nulidades enormes” y que es un “claro ejemplo de inobservancia de la ley, atropello a la administración de justicia y descontrol que tiene la autoridad judicial de analizar minuciosamente que en sus resoluciones, se observen los elementos esenciales que contiene una sentencia”.
11. Sobre el derecho a la defensa, como garantía del derecho al debido proceso, indica que se habría cometido una arbitrariedad al determinarse, en la sentencia impugnada, que no se había omitido ninguna solemnidad sustancial que anule el proceso. Posteriormente, cita el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil (en adelante “**CPC**”) que hace referencia a la citación por la prensa.

⁶ Previo a sustentar las alegadas vulneraciones de derechos, el accionante describe en su demanda que Yolanda Felisa Castillo Cherne, la actora del proceso de origen, es su tía y que ella conocía su lugar de vivienda y que, de hecho, lo visitaba. Sostiene que su mamá le dejó encargada a Yolanda Felisa Castillo Cherne para que ponga en arriendo el bien objeto de litigio, pague los impuestos y entregue la diferencia al accionante. Señala que con el transcurso del tiempo dejó de recibir los pagos y Yolanda Felisa Castillo Cherne no permitía su ingreso al bien, por lo que el 2 de octubre de 2017 se acercó al Municipio y se enteró que el bien que había recibido por herencia ahora estaba registrado a nombre de su tía en virtud de un juicio de prescripción adquisitiva de dominio.

12. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, considera que la sentencia impugnada habría sido motivada “de forma antojadiza, sin fundamento en la Ley”. Además, considera que “la argumentación jurídica es insipiente en razón de que se ha considerado como elementos la comparecencia de testigos y declaraciones juramentadas de varias personas”. Posteriormente, expone que: i) se habría citado por la prensa con únicamente dos publicaciones; y, ii) que la actora del proceso de origen conocía el lugar en el que residía el accionante, quien al momento de la presentación de la demanda del proceso de origen era menor de edad, y lo frecuentaba.
13. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, alega que la citación por la prensa no habría cumplido los requisitos del artículo 82 del CPC ya que en el expediente “aparecen tres publicaciones pero dos corresponden a distinta [sic] fechas y la otra es una copia de una de las anteriores y en la misma no se observa el día y la fecha en que fuere publicada” y porque la citación no habría sido realizada mediante publicaciones en el periódico de mayor circulación a nivel provincial.
14. Como pretensión, solicita que la Corte: i) suspenda de forma inmediata los efectos de la sentencia impugnada; ii) declare la nulidad de la sentencia impugnada; y, iii) declare que la actora del proceso de origen actuó con “mala fe y dolo”.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

15. En su informe de descargo, Máximo Enrique Jaramillo Loor, juez de la Unidad Judicial Civil del cantón Esmeraldas, resume las actuaciones procesales del proceso de origen.

4. Análisis constitucional

16. Los problemas jurídicos, en el marco de una acción extraordinaria de protección, deben plantearse, como regla general, a partir de los cargos formulados por el accionante en su demanda.
17. Sobre los cargos, la Corte Constitucional ha considerado que estos configuran una argumentación completa si reúnen, al menos: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata⁷.
18. Asimismo, este Organismo, con base en el principio de preclusión, ha establecido que, al momento de dictar sentencia, la eventual constatación de que un cargo carece de argumentación completa: “no puede conllevar, sin más, el rechazo del cargo: en tales

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”⁸.

19. Se verifica que todos los cargos expuestos carecen de argumentación completa en cuanto, en la demanda, no se incluye una justificación jurídica que muestre por qué las acciones y omisiones judiciales acusadas –resumidas en los párrafos 10-13 *supra*– vulnerarían los derechos invocados en forma directa e inmediata.
20. A pesar de que los cargos carecen de argumentación completa, esta Corte decide formular un problema jurídico y pronunciarse sobre el fondo de la presente acción extraordinaria de protección. Esta decisión se toma a partir de: i) la aplicación del principio de preclusión; y, ii) un esfuerzo razonable empleado para construir un problema jurídico a partir de los cargos presentados en la demanda. El pronunciamiento de la Corte se referirá al proceso de citación llevado a cabo en el proceso de origen.
21. Esta Corte considera que el derecho más adecuado para abordar este tipo de cargo es el derecho a la defensa, como garantía del derecho al debido proceso. Por ello, para evitar la redundancia argumentativa, se analizará este cargo exclusivamente frente a este derecho. Con este fin, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la autoridad judicial el derecho a la defensa del accionante por haber dispuesto la citación por la prensa de herederos desconocidos, como parte demandada, sin verificar que se hayan hecho todas las gestiones razonables para determinar su individualidad y domicilio o residencia?
22. A continuación, la Corte analizará y responderá el problema jurídico planteado.

4.1. ¿Vulneró la autoridad judicial el derecho a la defensa del accionante por haber dispuesto la citación por la prensa de herederos desconocidos, como parte demandada, sin verificar que se hayan hecho todas las gestiones razonables para determinar su individualidad y domicilio o residencia?

23. La Corte Constitucional ha sido enfática al momento de señalar la importancia de la solemnidad sustancial de la citación en todo proceso judicial con el fin de que se garantice el ejercicio del derecho a la defensa, como garantía del derecho al debido proceso, en todas las etapas del proceso.
24. El artículo 82 del CPC, regla de trámite aplicable en el proceso de origen de esta acción extraordinaria de protección, regulaba el mecanismo de citación por la prensa en los siguientes términos:

Art. 82.- A personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar; de no haberlo, se harán en un periódico de la capital de la provincia, asimismo de amplia circulación; y si tampoco allí lo hubiere, en uno de amplia circulación nacional, que el juez señale.

⁸ *Ibíd.*, párr. 21.

La publicación contendrá un extracto de la demanda o solicitud pertinente, y de la providencia respectiva.

La afirmación de que es imposible determinar la individualidad o residencia de quien deba ser citado, la hará el solicitante bajo juramento sin el cumplimiento de cuyo requisito, el juez no admitirá la solicitud.

Cuando deba citarse a herederos, a los conocidos se citará personalmente o por boleta y a los desconocidos o cuya residencia fuere imposible determinar, en la forma prevista por los incisos precedentes.

Los citados que no comparecieren veinte días después de la última publicación, podrán ser considerados o declarados rebeldes.

- 25.** Este Organismo ha sostenido que la citación por la prensa es una medida excepcional y ha establecido que los jueces y juezas deben verificar el cumplimiento de los siguientes elementos fundamentales que configuran los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial:

a) Que en la declaración bajo juramento, no es suficiente señalar que se desconoce el domicilio de la parte demandada, sino que “es imposible determinarlo”; b) Que dicha declaración juramentada no requiere de solemnidad alguna para entenderla como válida, pues basta que lo señale el actor en la demanda para que genere su responsabilidad; y, c) Que el actor debe haber realizado todas las gestiones para determinar el lugar del domicilio de la parte demandada y demostrarlo dentro del proceso⁹.

- 26.** Esta Corte considera que si bien el precedente citado hace referencia a un caso en el que no se pudo determinar el domicilio o residencia de la parte demandada más sí su individualidad, este debe extenderse a los casos en que la parte actora declara que es imposible determinar la individualidad del demandado. En efecto, el artículo 82 del CPC preveía el mecanismo excepcional de la citación por la prensa para aquellos casos en que sea imposible determinar la individualidad y/o la residencia de quien debe ser citado en el proceso, incluyendo el caso de los herederos desconocidos.

- 27.** En un caso similar a aquel que es objeto de análisis, en el que en el proceso de origen se aceptó una demanda de prescripción adquisitiva de dominio, la Corte Constitucional consideró:

En el caso de análisis, no obstante que los actores del juicio de prescripción adquisitiva de dominio declararon desconocer la individualidad y residencia de los demandados para citarlos por la prensa, le correspondía al juez tomar las debidas provisiones respecto a la citación regular de los demandados, a efecto de preservar el derecho a la defensa y no condenarlos sin pruebas de descargo¹⁰.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1688-14-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 52.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 019-14-SEP-CC de 29 de enero de 2014, caso No. 0917-09-EP, pág. 14.

28. Si la verificación de que el actor haya realizado todas las gestiones previas y demostrarlo en el proceso es necesaria cuando se alega el desconocimiento del domicilio o residencia del demandado, con más razón lo es cuando se alega que es imposible determinar su individualidad. Esto se debe a que, si esta Corte fijara un estándar más bajo para el segundo caso, se crearía un estímulo para que en los casos en los que se desconoce el domicilio o residencia del demandado, pero sí su individualidad, se alegue el desconocimiento de su individualidad para evitar cumplir con los parámetros fijados por esta Corte para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa.
29. Este Organismo es consciente de que las instituciones públicas o privadas que podrían contar con información útil para determinar la individualidad de la parte demandada de un proceso judicial (herederos en el proceso de origen de esta acción), como el Registro Civil, podrían negarse a entregar tal información al actor del proceso judicial por la sensibilidad de los datos, entre otros motivos. Sin embargo, en tales casos, toma mayor relevancia el papel del juez o jueza quien, a petición de parte con una justificación motivada, debe disponer que se realicen todas las diligencias necesarias para la identificación de los demandados, lo cual incluye el oficio a instituciones públicas y privadas.
30. De forma adicional a los elementos fundamentales que configuran los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial sistematizados en la sentencia 1688-14-EP/20 y que han sido citados en el párrafo 25 *supra*, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 341-14-EP/20, se refirió a las obligaciones adicionales de los jueces y juezas cuando la citación por la prensa no es un medio eficaz para garantizar el derecho a la defensa del demandado por cuestiones personales como, en ese caso, el analfabetismo.
31. En el citado caso, la Corte concluyó que la citación por la prensa no fue ni podía ser un mecanismo eficaz para garantizar el derecho a la defensa de la demandada¹¹. Además, acerca de la actuación del juez, consideró: “Si bien en el presente caso no existe constancia procesal de que el juez conocía o podía conocer de la condición de analfabeta de la accionante, sí erró al no haberse cerciorado de que la demandante agotó todos los mecanismos para determinar el lugar de domicilio de la demandada”¹². De aquí se desprende que la Corte estableció que los jueces y juezas deben asegurarse de que la citación sea un mecanismo eficaz para garantizar el derecho a la defensa de la parte demandada considerando su condición personal (*e.g.* analfabetismo) cuando aquello puede identificarse en el proceso.
32. Considerando los precedentes de esta Corte y las particularidades del caso que es objeto de análisis de esta acción extraordinaria de protección, este Organismo considera necesario complementar y sistematizar los precedentes existentes en materia de la garantía del derecho a la defensa con la citación por la prensa. Por ello, la Corte Constitucional establece que, en aquellos casos en los que el actor de un proceso judicial alegare desconocer la individualidad de la parte demandada y/o su lugar de domicilio o

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 341-14-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 50.

¹² *Ibíd.*, párr. 51.

residencia, los jueces y juezas, para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa como garantía del derecho al debido proceso, de forma previa a disponer la citación por la prensa, deben verificar el cumplimiento de los siguientes elementos fundamentales que configuran los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial:

- i) Que en la declaración bajo juramento, no es suficiente señalar que se desconoce la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada, sino que es imposible determinarlo;
- ii) Que dicha declaración juramentada no requiere de solemnidad alguna para entenderla como válida, pues basta que el actor lo señale en la demanda para que genere su responsabilidad;
- iii) Que el actor debe haber realizado todas las gestiones razonables, de acuerdo con las particularidades del caso, además de aquellas exigidas expresamente por la ley para determinar (1) la individualidad y (2) el domicilio o residencia de la parte demandada y demostrarlo dentro del proceso. Ante la imposibilidad justificada y comunicada de que el actor pueda acceder a la información, el propio juez debe solicitar a las instituciones públicas o privadas la entrega de información útil para identificar la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada; y,
- iv) Que la citación por la prensa sea un mecanismo eficaz para garantizar el derecho a la defensa de la parte demandada considerando su condición personal (*e.g.* analfabetismo) u otras circunstancias relevantes de acuerdo con la información disponible o cuya obtención sea razonablemente posible.

33. Este Organismo recuerda que, si bien el caso analizado en la presente acción extraordinaria de protección se llevó a cabo bajo el CPC, los mismos estándares serán aplicables en los casos que se lleven a cabo con el Código Orgánico General de Procesos (en adelante “**COGEP**”) o normas procesales emitidas con posterioridad en cuanto, como se indicó en el párrafo anterior, constituyen estándares generales aplicables para cualquier proceso judicial. Además, se aclara que en la sentencia se ha considerado al **domicilio o residencia**, refiriéndose el domicilio a la residencia en un lugar con el ánimo real o presuntivo de permanecer en él y la residencia al lugar en que una persona habita de forma regular, en cuanto la citación puede realizarse en cualquiera de ellos¹³.

34. En el caso concreto que es objeto de análisis, la Corte verifica que:

34.1. La actora del proceso de origen dirigió su demanda en contra de los herederos conocidos y desconocidos de Jaime Reinaldo Castillo Cherne, sin identificar su individualidad y domicilio o residencia ni haber presentado pruebas que demuestren el agotamiento de todas las gestiones para determinar la individualidad de los

¹³ De conformidad con el actual artículo 56 del COGEP: “Citación a través de uno de los medios de comunicación. A la persona o personas cuya individualidad, domicilio o residencia sea imposible determinar, se la citará mediante: [...]”.

herederos o justificar por qué era necesaria la intervención del juez para conseguir tal información¹⁴.

34.2. La autoridad judicial calificó la demanda y dispuso la citación por la prensa de los herederos conocidos y desconocidos de Jaime Reinaldo Castillo Cherne teniendo en cuenta únicamente el juramento de la actora del proceso de origen¹⁵.

34.3. El proceso se llevó a cabo, hasta la emisión de la sentencia impugnada, sin la comparecencia del accionante ni de terceros.

35. A partir de lo expuesto, queda claro que en el caso concreto la autoridad judicial no cumplió con el tercer requisito descrito en el párrafo 32 *supra* ya que no verificó que la actora del proceso de origen haya hecho gestión alguna para determinar la individualidad y el domicilio o residencia de los herederos Jaime Reinaldo Castillo Cherne. Esto derivó en que el proceso se lleve a cabo sin la comparecencia del accionante quien, además, era menor de edad cuando la citación por la prensa se llevó a cabo, lo cual agrava la vulneración de derechos.

36. En resumen, respondiendo al problema jurídico planteado:

i) El derecho a la defensa se vulnera, entre otros supuestos, cuando un juez o jueza dispone la citación por la prensa a la parte demandada sin haber verificado previamente que el actor haya realizado todas las gestiones razonables, de acuerdo con las particularidades del caso, para determinar la individualidad y el domicilio o residencia de la parte demandada y lo haya demostrado dentro del proceso.

ii) La autoridad judicial dispuso la citación por la prensa a los herederos conocidos y desconocidos de Jaime Reinaldo Castillo Cherne en el proceso de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio sin antes haber verificado que la actora, Yolanda Felisa Castillo Cherne, más allá de su declaración juramentada, haya realizado gestión alguna para determinar la individualidad y el lugar de domicilio o residencia del demandado y lo haya demostrado dentro del proceso.

iii) En conclusión, al no haber verificado que la actora haya realizado todas las gestiones razonables, de acuerdo con las particularidades del caso, para determinar la individualidad y el domicilio o residencia de la parte demandada y lo haya demostrado dentro del proceso y haber dispuesto la citación por la prensa, la autoridad judicial vulneró el derecho a la defensa del accionante.

37. En la sentencia se ha hecho referencia a la actuación de todos los jueces que intervinieron en el caso como “autoridad judicial” de conformidad con la abreviatura introducida en el párrafo 1 *supra*. Esto se debe a que todos ellos han tenido un rol en la vulneración de derechos ya que, si bien esta partió de la calificación de la demanda y la citación por la prensa, se extendió hasta el momento de la emisión de la sentencia en

¹⁴ Expediente, fojas 50 y 60.

¹⁵ Expediente, foja 68.

cuanto todos ellos tenían la obligación de haber declarado la nulidad por la falta de cumplimiento de una solemnidad sustancial como la falta de citación, de oficio, en cualquier etapa del proceso y evitar su sustanciación ante la ausencia de la parte demandada.

*

- 38.** En vista de que se ha verificado una vulneración de derechos que impidió que el accionante se defienda en el proceso de origen, esta Corte considera adecuado retrotraer el proceso hasta el momento previo a la calificación de la demanda. Esto permitirá que el proceso de origen se lleve a cabo con la posibilidad de que el accionante comparezca. Además, esta Corte recuerda que la propia sentencia constituye una medida de reparación.

5. Decisión

- 39.** En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 2791-17-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho constitucional a la defensa, como garantía del derecho al debido proceso, del accionante.
- 3. Dejar** sin efecto la sentencia emitida el 29 de abril de 2011 por la jueza del Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas y retrotraer el proceso hasta el momento previo a la calificación de la demanda. En consecuencia, la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas deberá designar, mediante sorteo, un nuevo juez o jueza para que el proceso sea nuevamente sustanciado a partir del momento procesal antes indicado.
- 4. Disponer** al Consejo de la Judicatura la difusión constante de esta sentencia a través de su página web institucional, correos electrónicos de los servidores de la Función Judicial, en los procesos de capacitación y formación de jueces y juezas y a través de los demás medios que considere adecuados para que los servidores de la Función Judicial, los abogados en libre ejercicio, las instituciones del Estado y la ciudadanía en general conozcan su contenido. El Consejo de la Judicatura deberá informar a esta Corte, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la sentencia, acerca del cumplimiento de esta medida.
- 5. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

- 40.** Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

279117EP-566fc



Caso Nro. 2791-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cuatro de mayo de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC/AM

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

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

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