

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTAMEN Y SENTENCIAS:

1328-17-EP/21 En el Caso N° 1328-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección N° 1328-17-EP y declárese la vulneración del derecho constitucional de David Francisco Simbaña Grefa a la defensa.....	2
165-19-JP/21 En el Caso N° 165-19-JP Acéptese parcialmente la demanda de acción de protección propuesta por la señora Bertha Revelo Erazo, únicamente, respecto del acceso a un documento de identificación.....	23
986-19-JP/21 y acumulados En el Caso N° 986-19-JP y acumulados Acéptese las acciones de protección planteadas por Yolanda Cando Salmé y otros .....	50
1497-20-JP/21 En el Caso N° 1497-20-JP Ratifíquese la sentencia de primera y segunda instancia emitidas en el marco de esta acción de protección.....	94
2-18-IC/22 En el Caso N° 2-18-IC Rechácese por improcedente la acción de interpretación solicitada .....	121

**Sentencia No. 1328-17-EP/21****Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez**

Quito, D.M. 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 1328-17-EP****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional se pronuncia sobre la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de defensa y de recurrir, dentro de un juicio penal. Luego del análisis correspondiente, la Corte acepta esta acción por vulneración en la garantía de recurrir y el derecho al doble conforme.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 15 de diciembre de 2016, el Tribunal de Garantías Penales de Napo dictó sentencia de mayoría en la que declaró la culpabilidad del señor David Francisco Simbaña Grefa, como autor del delito de prostitución forzada, tipificado y sancionado en el artículo 101, numerales 1, 2 y 3,<sup>1</sup> con la circunstancia agravante del artículo 48, numeral 9 del Código Orgánico Integral Penal.<sup>2</sup> En tal virtud, le impuso la pena privativa de libertad de 13 años, el pago de la multa de 300 salarios básicos del trabajador en general y por concepto de reparación integral a la víctima ordenó el pago de 20 salarios básicos del trabajador en general y tratamiento psicológico.<sup>3</sup> Inconforme con esta sentencia el procesado interpuso recurso de apelación.
2. El 17 de febrero de 2017, el Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo, en auto de mayoría, aceptó el recurso de apelación interpuesto por el procesado, declaró la nulidad de la sentencia de primer nivel por

<sup>1</sup> Art. 101 COIP: “Prostitución forzada.- La persona que obligue, exija, imponga, promueva o induzca a otra en contra de su voluntad para realizar uno o más actos de naturaleza sexual, será sancionada con pena privativa de libertad de trece a dieciséis años, en alguna o más de las siguientes circunstancias:

1. Cuando se aproveche de condiciones de vulnerabilidad de la víctima o se utilice violencia, amenaza o intimidación.

2. Cuando con el infractor mantenga o haya mantenido una relación familiar, consensual de pareja, sea cónyuge, excónyuge, conviviente, exconviviente, pareja o expareja en unión de hecho, de familia o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la víctima.

3. Cuando tenga algún tipo de relación de confianza o autoridad con la víctima”.

<sup>2</sup> Art. 48.9 COIP: “Circunstancias agravantes en las infracciones contra la integridad sexual y reproductiva, la integridad y la libertad personal. - Para las infracciones contra la integridad sexual y reproductiva, la integridad y la libertad personal, además de las previstas en el artículo precedente, son circunstancias agravantes específicas las siguientes: ... 9. Conocer a la víctima con anterioridad a la comisión de la infracción.

<sup>3</sup> El proceso fue signado con el No. 15281-2016-00212

falta de motivación, y dispuso que la causa penal vuelva al estado de señalar nuevo día y hora a fin de que se lleve a cabo una nueva audiencia de juzgamiento.

3. Una vez realizada la audiencia de juzgamiento, el 17 de abril de 2017, el Tribunal de Garantías Penales de Napo dictó sentencia de mayoría, en la que declaró la culpabilidad del señor David Francisco Simbaña Grefa, como autor del delito de violación,<sup>4</sup> tipificado y sancionado en el artículo 171, numeral 2, con la circunstancia agravante del artículo 48, numeral 9 del Código Orgánico Integral Penal.<sup>5</sup> En tal virtud, le impuso la pena privativa de libertad de 29 años, 4 meses, el pago de la multa de 600 salarios básicos del trabajador en general y por concepto de reparación integral a la víctima ordenó el pago de USD \$10.000,00 y tratamiento psicológico para la víctima y su madre. Además, atendiendo que el procesado pertenece a la nacionalidad indígena kichwa, el Tribunal dispuso que, “...*en aplicación a las reglas que contiene el Convenio 169 de la OIT tiene derecho a participar de su vida comunitaria para lo cual se le deberán dar las facilidades, las posibilidades de que asista a sesiones, a mingas y a trabajos comunitarios, para lo cual las autoridades carcelarias y el juez de garantías penitenciarias competente deberán tomar en cuenta las medidas respectivas*”.
4. El 25 de abril de 2017 y el 02 de mayo de 2017, el procesado David Francisco Simbaña Grefa solicitó se declare la nulidad del proceso desde el momento de la notificación de la sentencia de primer nivel, alegando no haber sido notificado con esta sentencia al correo electrónico de sus abogados. Por tal motivo, requirió que se vuelva a notificar la sentencia dictada por escrito. Subsidiariamente solicitó que el tribunal se pronuncie sobre el recurso de apelación interpuesto oralmente el 06 de abril de 2017, en la audiencia de juzgamiento, luego de que se notificó el fallo en forma oral y que se certifique si sus abogados fueron notificados con la sentencia escrita.
5. El 04 de mayo de 2017, el Tribunal de Garantías Penales de Napo, negó el pedido de nulidad con base en el certificado emitido por la Unidad de Informática del Distrito del Consejo de la Judicatura y sus anexos sobre las notificaciones efectuadas a los abogados del procesado con las providencias a partir del 15 de marzo de 2017, y la sentencia a los casilleros electrónicos [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com); [zamoranovh@hotmail.com](mailto:zamoranovh@hotmail.com); [wiloswald@yahoo.ar](mailto:wiloswald@yahoo.ar). Para el Tribunal, los correos que se indican en la certificación, fueron los señalados por los abogados defensores, “... *dentro del foro (acorde el COIP) y fijados a los casilleros judiciales*”, por lo que estableció la validez del acto de notificación del fallo a los defensores del procesado.

---

<sup>4</sup> Anteriormente el Fiscal de Napo, presentó dictamen acusatorio en contra del procesado por el delito de violación, así como el juez de la causa dictó en su contra auto de llamamiento a juicio por el delito de violación tipificado en el art. 171.2 COIP.

<sup>5</sup> Art. 171.2 COIP: “*Violación. - Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo. Quien la comete, será sancionado con pena privativa de libertad de diecinueve a veintidós años en cualquiera de los siguientes casos: ...2. Cuando se use violencia, amenaza o intimidación*”.

6. Respecto a la alegación del procesado acerca de la interposición del recurso de apelación del fallo oral en la audiencia de juzgamiento, el tribunal negó el recurso por prematuro e improcedente y con base en el artículo 653 numeral 4 del COIP, en relación con los artículos 654 numeral 1 y, 521 ibidem sobre las apelaciones de las sentencias, sostuvo que, “...debió interponérselo luego de la notificación de la emisión de la sentencia por escrito, y no lo hizo; para luego incidentar inmotivadamente argumentando que no ha sido notificado el fallo por escrito, que se declare la nulidad de lo actuado luego del mismo y que se lo notifique nuevamente...”.
7. El 8 y el 16 de mayo de 2017, el procesado David Francisco Simbaña Grefa solicitó la revocatoria de la providencia de 04 de mayo de 2017 y de oficio se declare la nulidad de todo lo actuado desde la notificación de la sentencia.<sup>6</sup>
8. El 16 de mayo de 2017, David Francisco Simbaña Grefa presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales del cantón Napo, el 17 de abril de 2017.
9. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1328-17-EP.
10. La causa fue sorteada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 28 de junio de 2017, recayendo la sustanciación en la entonces jueza Tatiana Ordeñana Sierra.
11. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 27 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 11 de octubre de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso al tribunal accionado que remita el respectivo informe motivado.
12. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

## II. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en

---

<sup>6</sup> El 19 de mayo de 2017, el referido Tribunal negó el pedido de nulidad y de que se vuelva a notificar la sentencia emitida el 17 de abril de 2017, en razón de que el procesado fue notificado con la sentencia en debida y legal forma.

adelante CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### III. Argumentos de las partes

#### Por parte del accionante David Francisco Simbaña Grefa

14. En la demanda de la acción extraordinaria de protección el accionante señala que se han vulnerado los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (75 CRE), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (76.1 CRE), de la defensa (76.7.a) y a recurrir del fallo (76.7.m CRE) y a la seguridad jurídica (82 CRE).
15. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva el accionante indica que el Tribunal accionado le privó de este derecho al impedir que el accionante tenga, *“...conocimiento de las actuaciones que se estaban realizando en mi contra, de manera particular la sentencia condenatoria dictada, puesto que si me hubieran notificado en los correos electrónicos que mis defensores señalaron dentro del proceso, yo hubiera interpuesto el recurso al que tengo derecho y con ello hubiera ejercido mi derecho a la defensa”*. Agrega que, la notificación constituye una solemnidad sustancial, por consiguiente, *“...dejar de notificar a una de las partes con las actuaciones procesales implica privarle del derecho a defenderse”*.
16. Respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, el accionante sostiene que el Tribunal accionado inobservó el art. 575 numeral 4 del COIP sobre la notificación e indica, *“...los Jueces accionados fallan cuando afirman que la sentencia ha sido notificada en debida forma, por cuanto no existe en el registro del proceso la certificación de que la notificación efectivamente llegó a la casilla de destino, siendo el domicilio que yo determiné en el proceso, son los correos electrónicos de mis defensores que son: wiloswald@yahoo.com.ar y zamoranovh@yahoo.es, mas no los que se han anotado incorrectamente como: velasteguiagus@hotmail.wiloswld@yahoo.ar y zomoranouh@homail.com. Si los demandados yerran de forma crasa en este sentido y ellos mismos delatan el error en sus decretos posteriores, es evidente que se hallan incumpliendo las normas que garantizan la vigencia de los derechos de las partes...”*.
17. Respecto a la garantía de defensa, el accionante manifiesta que los juzgadores accionados, *“...se aventuran a afirmar que este acto procesal se cumple con la sola afirmación de ellos, sin contar con elementos que sustenten su afirmación, como sería la certificación de que el correo electrónico ha sido recibido por parte de mis defensores...lo que jamás sucedió en la especie, porque adicionalmente cuando una dirección de correo electrónico se encuentra mal digitada o escrita, el sistema lo rechaza de forma automática”*.

18. En relación con el derecho a recurrir sostiene que, “...*al no haberse cumplido con el acto procesal de la notificación, se me ha impedido de acceder a un Tribunal Superior que revise la sentencia y la condena que se me ha impuesto; tanto más que ese derecho no lo pude ejercer no por desidia, sino al contrario, porque el despacho de los accionados me privó de esa oportunidad al no permitirme conocer en el momento procesal oportuno de la sentencia que se me había dictado*” (sic).
19. Agrega que los juzgadores accionados, “...*niegan la apelación que fuera formulada por mi defensor de forma oral, situación que va en contra del sistema oral que rige la función de justicia en el país, esto es según el Art. 168 numeral 6 de la Constitución de la República, tanto más, que es en ese mismo instante donde el compareciente expresó su derecho de acceder a un Tribunal superior que revise la condena que se estaba dictando*”.
20. En esa línea indica que, “...*en la sentencia No. 006-16-SCN-CC, la Corte Constitucional estableció que contabilizar los plazos para la interposición del recurso desde la notificación oral, no se opone de ninguna manera a la vigencia del Art. 76 numeral 7 literal m), por lo que no me explico de qué forma apelar en la misma audiencia en la que se me notifica la sentencia, pueda ser ‘precoz’ o ‘prematureo’ como lo afirman los Jueces demandados, tanto más que, ni en la Constitución, ni en las normas infra constitucionales, se ha regulado formalismo alguno para acceder a un juzgador Superior...*”.
21. En relación con el derecho a la seguridad jurídica, señala que se vulnera cuando los jueces accionados, “...*dejaron de aplicar la norma infra constitucional de la forma en cómo el legislador lo ha previsto, vulnerando con ello las normas jurídicas previas, claras y públicas...*”. Además indica que pese a sus pedidos, el Tribunal afirma que la notificación se realizó sin considerar lo establecido en las razones de notificación.
22. El accionante pretende que se acepte esta acción, se declare la vulneración de los derechos invocados y se ordenen las medidas de reparación integral que correspondan.

**Por la autoridad judicial accionada, Tribunal de Garantías Penales de Napo:**

23. Mediante escrito de 19 de noviembre de 2021, la jueza del Tribunal de Garantías Penales de Pastaza, pero por subrogación integrante del Tribunal de Garantías Penales de Napo, Esperanza del Pilar Araujo Escobar, luego de exponer los antecedentes procesales de la causa penal indica que, la sentencia impugnada fue debidamente notificada en los correos electrónicos de los defensores del accionante, según consta en el acta de notificación que obra a fs. 250 vta. y manifiesta que, “*Con fecha 17 de abril del 2017, a las 15H18 el Tribunal emite la sentencia escrita, debidamente motivada, y es notificada a los correos electrónicos velasteguiagus@hotmail.com del doctor Velasteguí Contreras Wilson Oswaldo y*

*zamoranovh@hotmail.com del abogado Víctor Hugo Zamora Freire, fs. 223 a fs. 265 vta”.*

24. Agrega que, “...en la tramitación del juicio jamás los defensores han presentado un escrito dirigido al Tribunal señalando la casilla judicial, correos electrónicos o casilla electrónica para recibir notificaciones, los correos electrónicos en los que se le notifica al procesado en base a lo que consta en el anuncio de prueba fs. 5 y 6, y en las actas de notificaciones se verifica que sí se ha notificado en los correos electrónicos *velasteguiagus@hotmail.com del doctor Velasteguí Contreras Wilson Oswaldo y zamoranovh@hotmail.com del abogado Víctor Hugo Zamora Freire*”, sin que los defensores del accionante hayan presentado reclamo alguno sobre la falta de notificación. Además, refiere que, “...del oficio remitido por la Unidad de Tics, que corresponde a la realidad procesal establece la validez de acto de notificación del fallo al procesado a través de sus defensores *Velasteguí Contreras Wilson Oswaldo, Víctor Hugo Zamora Freire*”.

#### IV. Análisis constitucional

##### ***Sobre el agotamiento de recursos como requisito para interponer la acción extraordinaria de protección***

25. El art. 61.3 de la LOGJCC prevé como requisito para la interposición de la acción extraordinaria de protección la, “...demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado”.
26. No obstante lo dicho, en la sentencia No. 1944-12-EP/19,<sup>7</sup> esta Corte estableció que puede entrar a conocer una acción extraordinaria de protección que no cumpla con el requisito de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, si la decisión judicial impugnada causa un gravamen irreparable. En el caso concreto, se verifica que el accionante no agotó el recurso de apelación, sin embargo, a través de esta acción, alega que aquello fue producto de la falta de notificación de la sentencia impugnada, así como al no ser considerada la apelación oral formulada luego de la emisión de la decisión oral. Esta Corte observa *prima facie* que, en caso de verificarse las vulneraciones alegadas, la sentencia que deja en firme una condena de 29 años de privación de libertad, tiene la potencialidad de vulnerar derechos constitucionales sin que exista otro mecanismo procesal para reparar dichas vulneraciones. Por este motivo, la Corte considera necesario pronunciarse sobre el fondo de los cargos contenidos en la demanda.
27. El accionante ha identificado en la demanda de la acción extraordinaria de protección como presuntamente vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1944-12-EP/19, de fecha 05 de noviembre de 2019.

derechos de las partes, a la defensa y al derecho a la seguridad jurídica (párrafo 14). No obstante, respecto a estos derechos y garantías, su argumentación está dirigida a la imposibilidad de ejercer el derecho a la defensa por una supuesta falta de notificación con la sentencia impugnada, sin que plantee argumentos completos respecto a los otros derechos alegados.<sup>8</sup> Por esta razón, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no entrará a analizar los demás derechos y garantías invocadas, y analizará el derecho a la defensa.

28. En relación con el derecho a recurrir, el accionante argumenta que fue vulnerado por la falta de notificación de la sentencia, así como al no ser considerada la apelación oral formulada luego de la emisión de la decisión oral en la audiencia de juzgamiento. Esta Corte observa que, si bien el accionante no invocó expresamente la garantía del doble conforme, sí alegó la vulneración del derecho a recurrir. Esta garantía, tal como ha establecido este Organismo, instrumenta el doble conforme en materia penal y a través del cual la persona puede acceder a una instancia judicial superior para que conozca la sentencia condenatoria dictada por el Tribunal Penal.<sup>9</sup> Por lo que esta Corte analizará si se configuró la violación del derecho al doble conforme, en el marco del derecho a recurrir.

**a) Sobre la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, establecida en el artículo 76, numeral 7, literal a de la CRE.**<sup>10</sup>

29. Esta Corte ha sostenido que el derecho a la defensa supone, “...iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas, a los efectos de ser debidamente escuchado (en actuaciones que involucren la presentación y control de pruebas, así como la interposición de recursos dentro de plazos o términos)”.<sup>11</sup>
30. Asimismo, este Organismo ha dicho que, “...considera primordial la notificación de todas las actuaciones ya que esta permite a las partes procesales, en cada etapa procesal, acceder a la información y a los actos que se desarrollan en la causa, formular sus fundamentos en los momentos oportunos y, a través de los medios pertinentes, impugnar o rebatir argumentos, más aún cuando estas decisiones conciernen la limitación de la libertad de una persona”.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Al respecto, en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte señaló que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1) una tesis o conclusión, 2) una base fáctica, y 3) una justificación jurídica.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 987-15-EP/20, de fecha 18 de noviembre de 2020 y sentencia No. 1989-17-EP, de fecha 03 de marzo de 2021.

<sup>10</sup> Art.76.7.a) CRE: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: ... 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 485-16-EP/21, de fecha 31 de marzo de 2021.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 261-14-EP/20, de fecha 04 de marzo de 2020

31. En este caso, el accionante alega que la violación del derecho a la defensa se produjo al no ser notificado al correo electrónico de sus defensores con la sentencia emitida el 17 de abril de 2017, razón por la cual no pudo apelar de esta decisión. En ese sentido indica que la sentencia fue notificada a los correos [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com), [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar) y [zomoranouh@hotmail.com](mailto:zomoranouh@hotmail.com), cuando lo correcto era [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar) y [zamoranovh@hotmail.com](mailto:zamoranovh@hotmail.com).
32. De la revisión del expediente de instancia esta Corte observa que en el escrito de anuncio de prueba el accionante escribió a mano los siguientes 3 correos electrónicos (fs. 6): [zamoranovh@hotmail.com](mailto:zamoranovh@hotmail.com); [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar), y [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com); este último como correo electrónico adicional al alegado por el accionante.
33. A fs. 8 consta el auto emitido el 03 de octubre del 2016, mediante el cual el Tribunal de Garantías Penales de Napo avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación del procesado y de sus defensores particulares Dr. Wilson Velasteguí Contreras y Abg. Víctor Zamora Freire, en los correos: [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com), [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar) y [zomoranouh@hotmail.com](mailto:zomoranouh@hotmail.com). Esta providencia se notificó al correo electrónico [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com).
34. A fs. 9 consta el auto de fecha 09 de noviembre de 2016, en el que el Tribunal señaló para el 22 de noviembre de 2016, a fin de que se realice la audiencia de juzgamiento. La notificación de esta providencia se la hizo a los correos electrónicos: [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com), [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar) y [zamoranouh@hotmail.com](mailto:zamoranouh@hotmail.com)
35. La audiencia de juzgamiento se llevó a cabo en el día señalado y por haber convenido entre los sujetos procesales, se difirió para el 01 de diciembre de 2016 a fin de que se lleve a cabo la reanudación de dicha audiencia. Dicha providencia se notificó a los correos electrónicos: [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com), [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar) y [zamoranovh@hotmail.com](mailto:zamoranovh@hotmail.com) (fs. 93).
36. A fs. 123 a 146, consta la sentencia escrita emitida el 15 de diciembre de 2016, en la que se señala que el procesado intervino en la audiencia de juicio a través de su defensor particular Dr. Wilson Velasteguí. Esta sentencia fue notificada el mismo día a los correos electrónicos: [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com), [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar) y [zamoranovh@hotmail.com](mailto:zamoranovh@hotmail.com). De esta sentencia, el procesado interpuso el recurso de apelación.
37. Una vez que el Tribunal de segunda instancia declaró la nulidad de la sentencia de primer nivel por falta de motivación, y dispuso que la causa penal vuelva al estado de señalar nuevo día y hora a fin de que se lleve a cabo una nueva audiencia de juzgamiento, el 15 de marzo de 2017, el nuevo Tribunal de Garantías Penales de Napo avocó conocimiento de la causa (fs. 212) y mediante providencia de 21 de marzo de 2017 (fs. 217) señaló para el día 03 de abril de 2017 la nueva audiencia de juzgamiento. En estas providencias el Tribunal indicó como correos electrónicos de los defensores privados del accionante: [velasteguiagus@hotmail.com](mailto:velasteguiagus@hotmail.com), [wiloswald@yahoo.com.ar](mailto:wiloswald@yahoo.com.ar)

y zomoranouh@hotmail.com. Al momento de la notificación la secretaria lo hace a los correos electrónicos: velasteguiagus@hotmail.com, wiloswald@yahoo.ar y zamoranovh@hotmail.com.

38. La audiencia de juzgamiento se llevó a cabo en el día señalado, la misma que fue diferida para el 06 de abril de 2021(fs. 250). Esta providencia fue notificada a los correos electrónicos: *velasteguiagus@hotmail.com*, *wiloswald@yahoo.ar* y *zamoranovh@hotmail.com*.
39. A fs. 257 a 265 consta la sentencia emitida con fecha 17 de abril de 2017, en donde se señala que el procesado intervino en la audiencia de juicio a través de su defensor particular Dr. Wilson Velastegui. Esta sentencia es notificada el mismo día a los correos electrónicos *velasteguiagus@hotmail.com*, *zamoranovh@hotmail.com* y *wiloswald@yahoo.ar*.
40. A fs. 274 a 279 consta el certificado emitido por la Unidad de Informática del Distrito del Consejo de la Judicatura, en el que se indica que, *“...las notificaciones llegan obligatoriamente al casillero electrónico en línea es decir en primera instancia a la hora y fecha señaladas en la providencia y al correo electrónico dependiendo del flujo de correos de la empresa escogida por el usuario...el correo electrónico que marca el abogado dentro del foro está ligado al casillero electrónico del mismo con todos sus datos, haciendo notar que aunque este se encuentre mal digitado el abogado sí recibe las notificaciones en su casillero electrónico”*. A este certificado fue anexado cinco fojas del SATJE que dan cuenta de las notificaciones efectuadas a los abogados del procesado con las providencias a partir del 15 de marzo de 2017 y la sentencia dictada el 17 de abril del 2017, a los casilleros electrónicos *velasteguiagus@hotmail.com*; *zamoranovh@hotmail.com*; *wiloswald@yahoo.ar*, marcado, según la certificación emitida, por los abogados del accionante dentro del foro y vinculado a sus casilleros electrónicos.
41. De lo expuesto aun cuando el accionante alega que los correos de sus defensores particulares eran *wiloswald@yahoo.com.ar* y *zamoranovh@hotmail.es*, de la certificación emitida por el técnico de la Unidad de Informática del Distrito del Consejo de la Judicatura se reflejan los siguientes correos electrónicos de los defensores particulares: *velasteguiagus@hotmail.com*; *zamoranovh@hotmail.com*; y, *wiloswald@yahoo.ar*, dejando constancia en dicha certificación que el correo electrónico que marca el abogado dentro del foro está vinculado al casillero electrónico del mismo y que incluso en el evento que se encuentre mal digitado dicho correo electrónico, el abogado sí recibe las notificaciones en su casillero electrónico.
42. Lo dicho se corrobora cuando, como hace notar el propio accionante, el supuesto error en los correos electrónicos se produce desde que el Tribunal de Garantías Penales avocó conocimiento de la causa. No obstante aquello, esta Corte evidencia que el accionante contó con sus abogados particulares en todo momento, quienes comparecieron e intervinieron en las dos audiencias de juicio y sus reinstalaciones e interpusieron el recurso de apelación en contra de la sentencia emitida el 15 de

diciembre de 2016, que luego fue declarada nula, con el mismo supuesto error de notificación en los correos electrónicos, que ahora reclama.

43. Este Organismo constata además que durante la tramitación de la causa penal ante el Tribunal de Garantías Penales de Napo, a pesar del supuesto error de los correos electrónicos, no existe reclamo alguno por parte de los abogados del accionante acerca de la falta de notificación, pese a que como ya se indicó el supuesto error se produjo desde el momento que dicho tribunal avocó conocimiento de la causa. Asimismo, tampoco se evidencia del proceso, que existan elementos que permitan determinar a esta Corte que no se produjo la notificación de la sentencia emitida el 17 de abril de 2017, como ahora alega el accionante.
44. En tal virtud, este Organismo no encuentra que se haya vulnerado el derecho a la defensa por la alegada falta de notificación de la sentencia.

**b) Sobre el derecho al debido proceso en la garantía a recurrir establecida en el artículo 76, numeral 7, literal m de la CRE,<sup>13</sup> y el derecho al doble conforme.**

45. Una de las garantías que integran el debido proceso y el derecho a la defensa, es el derecho a recurrir. En ese sentido, el ordenamiento jurídico prevé la facultad para impugnar una decisión judicial y solicitar su modificación, a través de los distintos medios impugnatorios establecidos en la ley.
46. En esa línea, la Corte Constitucional estableció que, “...la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio implica el derecho al doble conforme. En el ordenamiento interno, este derecho se encuentra instrumentalizado a través del artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución que reconoce, en términos generales, el derecho a recurrir”.<sup>14</sup>
47. Asimismo, este Organismo sostuvo que el derecho al doble conforme, “...constituye una garantía que tiene la persona condenada para que su sentencia condenatoria pueda ser confirmada en dos instancias judiciales. Además, esta garantía procesal permite proteger a las personas procesadas, limitar el poder punitivo y evitar la condena de personas inocentes o condenas desproporcionales al hecho delictivo. En consecuencia, la realización de este derecho, si fuere el caso, habilita y legitima la imposición de una pena estatal contra una persona”.<sup>15</sup>
48. En la especie el accionante sostiene que se vulneró este derecho al no haber sido notificado con la sentencia emitida de fecha 17 de abril de 2017, afirmación que tal como fue analizado, carece de fundamento. Además, señala que se vulneró el

<sup>13</sup> Art. 76 numeral 7, literal m CRE: En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia 987-15-EP/20, de fecha 18 de noviembre de 2020.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia 1989-17-EP/21, de fecha 03 de marzo de 2021.

derecho a recurrir al no ser concedida la apelación oral formulada luego de la emisión de la decisión oral emitida en la audiencia de juzgamiento. Pretendiendo con ello, que su recurso de apelación sea conocido por el órgano superior.

49. En ese sentido el accionante mediante escrito de fecha 25 de abril de 2017, solicitó al Tribunal que se pronuncie sobre el recurso de apelación interpuesto oralmente, en contra del fallo oral notificado en la misma audiencia de juzgamiento.<sup>16</sup>
50. En providencia de fecha 04 de mayo de 2017, en relación con el requerimiento realizado por el accionante, el tribunal accionado sostuvo que, “...*la apelación verbal del fallo oral fue precoz o prematuro e improcedente como se indica, puesto que conforme a ley, el recurso de apelación consistente en la apelación de una sentencia ante el Tribunal penal se halla taxativamente contemplado en los Art. 653 numeral 4 del COIP, en relación con los Art. 654 numeral 1 y, 521 ibidem (sic); por lo que debió interponérselo luego de la notificación de la emisión de la sentencia por escrito, y no lo hizo; para luego incidentar inmotivadamente argumentando que no ha sido notificado el fallo por escrito, que se declare la nulidad de lo actuado luego del mismo y que se lo notifique nuevamente...*”.<sup>17</sup>
51. De lo expuesto, al indicar que el recurso fue prematuro, es el propio tribunal el que reconoce que el accionante apeló en la audiencia oral de juzgamiento, no obstante, se pronuncia recién el 04 de mayo de 2017, esto es una vez precluido el tiempo que tenía el accionante para interponer el recurso de apelación en contra de la sentencia escrita. Por el contrario, lo que correspondía al Tribunal era en el momento mismo de la interposición del recurso de apelación en forma oral, pronunciarse sobre la interposición prematura de este recurso y advertir al abogado defensor que en materia penal el recurso de apelación procede en contra de la sentencia escrita, debiendo interponerse este recurso vertical dentro de los tres días de notificada dicha sentencia. De no hacerlo, su defendido quedaría en indefensión. Todo ello, atendiendo a las circunstancias particulares del caso y a fin de que la actuación del Tribunal no resulte violatoria del derecho al doble conforme.
52. Al respecto, esta Corte ha dicho que, “*Una actuación judicial adecuada, respetuosa del doble conforme en materia penal, debería asegurarse que el abandono de la impugnación a una condena —por parte del procesado— no sea el resultado de una defensa ineficaz*”.<sup>18</sup> En este caso la negligencia, ignorancia u otras causas imputables al abogado defensor no podían ser endilgadas al accionante, y menos aún causarle indefensión.
53. En esa línea, la Corte Constitucional ha manifestado que se vulnera el derecho a la defensa cuando se causa indefensión, esto es, “...*cuando se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus*

---

<sup>16</sup> Fs. 267 y 268 del expediente penal.

<sup>17</sup> Fs. 280 del expediente penal.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1989-17-EP/21, de fecha 03 de marzo de 2021.

*pretensiones, excepciones, contradecir los argumentos que se presentaren en su contra; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones”.*<sup>19</sup> En el caso concreto se advierte una omisión por parte del Tribunal accionado, el cual no negó la apelación oral en forma oportuna, impidiendo con ello que el accionante pueda presentar su recurso dentro del plazo y forma previstas en la ley. Más aun cuando en observancia del derecho al doble conforme, el recurso de apelación era el mecanismo por el cual se podía garantizar la revisión amplia de la sentencia condenatoria emitida contra el accionante.<sup>20</sup>

54. Adicional a ello, según ha dicho esta Corte, “...el derecho al doble conforme busca dotar al condenado dentro de un proceso penal de una instancia capaz de corregir posibles errores judiciales, dada la especial gravedad que revisten las sanciones penales”.<sup>21</sup> En este caso, esta Corte toma en consideración que en la causa penal se produjo el cambio del tipo penal así como el accionante fue condenado a una pena privativa de libertad de 29 años, sin que un Tribunal jerárquico superior, pueda revisar dicha decisión en forma íntegra.

## 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 1328-17-EP** y declarar la vulneración del derecho constitucional de David Francisco Simbaña Grefa a la defensa, en la garantía de recurrir reconocida en el literal m) del numeral 7 del artículo 76. De igual manera, se declara la vulneración del derecho al doble conforme.
2. Como medida de reparación, **dejar sin efecto** el auto de 04 de mayo de 2017 dictado por el Tribunal de Garantías Penales de Napo.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 192-15-EP/20, de fecha 16 de diciembre de 2020.

<sup>20</sup> En esa línea la Corte Constitucional en la sentencia No. 151-15-EP/21 de fecha 05 de mayo de 2021, señaló que: “la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce en el artículo 8.2.h) el ‘derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior’; y, en el ámbito penal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha desarrollado la garantía del doble conforme, en el sentido que: ‘La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado’.”

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1965-18-EP/21, de fecha 17 de noviembre de 2021.

3. **Ordenar** el reenvío del expediente al Tribunal de Garantías Penales de Napo, a fin de otorgarle la posibilidad al accionante de interponer el recurso de apelación.
4. **Establecer** que el término para interponer la apelación correrá desde la notificación de esta sentencia.
5. **Disponer** la notificación de la sentencia a la Defensoría Pública, en caso de ser necesaria su intervención, si el accionante así lo decide, para la interposición del recurso de apelación.
6. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES,  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.12.30  
10:02:59 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos en contra de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

**SENTENCIA No. 1328-17-EP/21****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 21 de diciembre de 2021 aprobó la sentencia N°. 1328-17-EP/21 que resolvió la demanda de acción extraordinaria de protección presentada el 16 de mayo de 2017, en contra de la sentencia de 17 de abril de 2017 dictada por el Tribunal de Garantías Penales de Napo.
2. Respetando los argumentos presentados en el voto de mayoría, me aparto de los mismos toda vez que considero que el análisis desarrollado no demuestra cuál fue la acción u omisión de las autoridades judiciales accionadas que presuntamente habría violado los derechos a recurrir y al doble conforme del señor David Francisco Simbaña Grefa. De tal forma que exponga mis consideraciones a continuación.

**I. Antecedentes y puntos de divergencia con el voto de mayoría**

3. Dentro del proceso penal signado con el N°. 15281-2016-00212, el Tribunal de Garantías Penales de Napo ("**Tribunal**") dictó de forma oral la resolución que declaró la culpabilidad del señor David Francisco Simbaña Grefa en el grado de autor del delito de prostitución forzada y le impuso la pena privativa de libertad de 29 años y 4 meses. Frente a esta decisión y en la misma diligencia, el abogado del sentenciado interpuso recurso de apelación<sup>1</sup>.
4. El 17 de abril de 2017, el Tribunal dictó y notificó la sentencia escrita dentro de la causa referida.
5. En escritos de 25 de abril y 2 de mayo de 2017, el señor David Francisco Simbaña Grefa solicitó: (i) la nulidad del proceso, pues a su criterio no habría sido notificado con la sentencia de primera instancia; y, (ii) que el Tribunal se pronuncie sobre el recurso de apelación que interpuso de forma oral.
6. En auto de 4 de mayo de 2017, el Tribunal: (i) negó el pedido de nulidad por no evidenciar la falta de notificación alegada, de conformidad con el certificado de la Unidad Informática del Distrito del Consejo de la Judicatura; y, (ii) rechazó el recurso por improcedente con base en los artículos 653 número 4, 654 número 1 y 521 del Código Orgánico Integral Penal ("**COIP**").
7. El 16 de mayo de 2017, el señor David Francisco Simbaña Grefa presentó acción extraordinaria de protección ("**accionante**") en contra de la sentencia de 17 de abril de 2017 emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Napo. Esta acción fue

---

<sup>1</sup> La interposición del recurso lo hizo de forma oral.

- admitida el 13 de junio de 2017 y sorteada por primera vez el 28 de junio del mismo año.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 11 de octubre de 2021.
  9. En la acción extraordinaria de protección, el accionante alegó que se vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de defensa y de recurrir el fallo o resolución, por:
    - (i) *No haberse cumplido con el acto procesal de la notificación lo cual le impidió acceder a un Tribunal Superior que revise la sentencia y la condena;*
    - (ii) ***Negar la apelación formulada de forma oral lo cual va en contra del sistema oral, por lo que no me explico de que forma apelar en la misma audiencia en la que se me notifica la sentencia puede ser precoz, ni en la [Constitución], ni en normas infraconstitucionales se ha regulado formalismo alguno para acceder a un juzgado superior lo cual vulnera la seguridad jurídica cuando dejaron de aplicar la norma infraconstitucional vulnerando normas jurídicas, claras, previas y públicas.*** (Énfasis añadido)
  10. En la sentencia de mayoría, se abordó el primer cargo del accionante y se concluyó que no existe violación del derecho a la defensa puesto que “*no se evidencian [...] elementos que permitan determinar que no se produjo la notificación de la sentencia emitida el 17 de abril de 2017, no obstante, de aquello se evidencia que el accionante contó con sus abogados particulares en todo momento [...]*”. Sobre lo referido, no existe discrepancia y más bien reafirmará la conclusión a la que llegaré en líneas posteriores.
  11. Previo a pronunciarme, es oportuno mencionar que en reiteradas ocasiones este Organismo ha determinado que el derecho a recurrir no es una garantía absoluta, sino que se encuentra sujeto a una configuración legislativa<sup>2</sup>, en consecuencia, su esencia no comporta *per se* la obligación de admisibilidad inmediata de todos los recursos interpuestos por los justiciables<sup>3</sup>, mucho menos cuando no se cumplen con las formalidades establecidas en la ley<sup>4</sup>. De modo que, la inadmisión de un recurso por la inobservancia de los requisitos legales para su interposición no constituye una vulneración al derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo o resolución<sup>5</sup>.
  12. No obstante, el análisis que se realiza en la sentencia de mayoría al concluir que los jueces del Tribunal violaron los derechos a recurrir y al doble conforme, desde mi

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 46.

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 49.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1061-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 35.

punta de vista, es incorrecto pues no obedece a las reglas que norman el recurso de apelación en materia penal.

13. La normativa aplicable al caso *in examine*, establece que “*luego de haber pronunciado su decisión en forma oral, el tribunal reducirá a escrito la sentencia [...] [y] ordenará se notifique con el contenido de la [misma] dentro del plazo de diez días posteriores a la finalización de la audiencia, de la que se pueden interponer los recursos expresamente previstos en este Código [...]*”<sup>6</sup>.
14. En concordancia con lo manifestado, el legislador ha dispuesto que el recurso de apelación en materia penal debe ser interpuesto ante el juzgador o ante el tribunal **dentro de los tres días de notificado el auto o sentencia**<sup>7</sup>. En este contexto, el COIP no establece la posibilidad de interponer el recurso de apelación oralmente en la audiencia de juzgamiento. En este sentido, es evidente que no se puede comparar la naturaleza de una decisión oral -artículo 619 del COIP- con la de una sentencia escrita -artículo 621 *ibidem*-, en virtud de la naturaleza de cada una de ellas y el efecto que producen dentro del proceso.
15. Así, en el supuesto estudiado, el accionante podía haber propuesto su recurso hasta el día jueves 20 de abril del 2017, en virtud de que, la sentencia le fue notificada el 17 de abril del mismo año<sup>8</sup>. De modo que, el rechazo del mecanismo de impugnación fue consecuencia de la negligencia del abogado, quién no observó la normativa procesal aplicable y no le garantizó al recurrente -ahora accionante- una defensa técnica adecuada.
16. Al contrario de lo afirmado en el párrafo 49 de la sentencia de mayoría, la negligencia en la que incurrió la defensa del accionante no puede ser imputable a la actuación del Tribunal, puesto que la decisión que atendió las solicitudes de 25 de abril y 2 de mayo de 2017 se circunscribió estrictamente a lo prescrito en los artículos 521, 653 número 4 y 654 número 1 del COIP<sup>9</sup>.
17. Asimismo, no resulta aplicable al caso la cita contenida en la sentencia N°. 1989-17-EP/21 y referida en el párrafo 50 de la decisión de mayoría, en razón de que la misma responde a un supuesto distinto ya que en el caso referido, se declaró la violación de derechos porque los jueces no consideraron que el procesado no contaba ni con un abogado privado, ni con la designación de un defensor público que le permita fundamentar en audiencia su recurso de apelación y a pesar de ello, dispusieron el abandono del mismo.
18. En contraste con lo resuelto en la decisión de mayoría, se evidencia que la acción del Tribunal garantizó los derechos del accionante (i) a la seguridad jurídica, por

---

<sup>6</sup> Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial N°. 180 de 10 de febrero de 2014. Artículo 621.

<sup>7</sup> *Ibid*, Artículo 654 número 4

<sup>8</sup> Lo cual se desprende del análisis realizado en los párrafos 27 al 42 de la sentencia de mayoría.

<sup>9</sup> Tal como se desprende de auto contenido en la Fs. 280 del expediente del Tribunal de Garantías Penales de Napo.

haber resuelto su petición con base en normas, claras, previas y públicas y (ii) al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento<sup>10</sup>, por haber rechazado el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con las normas que regulan el mismo.

19. Bajo los argumentos expuestos, se desvirtúa el hecho de que el Tribunal haya violado los derechos a recurrir y al doble conforme por advertir a la defensa del accionante que la interposición del recurso de apelación fue prematura y en inobservancia expresa de las normas referidas *ut supra*, a la inversa, era un deber del abogado en el patrocinio de la causa defender y proceder con sujeción a las leyes y en atención a la verdad de los hechos<sup>11</sup>.
20. De modo que, este Organismo no puede avalar, ni justificar una defensa negligente, mucho menos arrojar violaciones de derechos a quienes actuaron en observancia de normas claras, previas y públicas. Así, el análisis aportado desvirtúa los argumentos que condujeron a la declaración de violación del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir y al doble conforme.

## II. Conclusión

21. En mérito de lo expuesto, concluyo que no existió violación alguna de los derechos del accionante y por lo tanto lo que procede es **DESESTIMAR** la acción extraordinaria de protección.

PABLO ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado digitalmente  
por PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2022.01.10  
07:49:14 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1328-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 24 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 16:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>10</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 76 número 3.

<sup>11</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial N°. 544 de 9 de marzo de 2009. Artículo 330, números 3 y 9.

**SENTENCIA No. 1328-17-EP/21****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En relación con la Sentencia No. 1328-17-EP/21 expreso mi respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de su ponencia. Sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, respecto al análisis realizado en torno a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir y el derecho al doble conforme.

2. En mi voto concurrente de la sentencia 2128-16-EP/21, manifesté que:

*(...) no es adecuado establecer que la vulneración a la garantía del debido proceso del derecho a recurrir (artículo 76 número 7, letra m) de la Constitución), siempre suponga la transgresión al doble conforme, pues para que exista un pronunciamiento de fondo sobre los recursos empleados se deben cumplir con los presupuestos y requisitos legales aplicables a la materia (...) Sin embargo, la Corte Constitucional, como órgano jurisdiccional pluripersonal en la sentencia aprobada con voto de mayoría No. 1965-18-EP/21 de 17 de noviembre de 2021, ha establecido un criterio distinto al respecto, asimilando la doble instancia y el doble conforme (...) cuando la doble instancia conlleva que toda sentencia judicial pueda ser apelada o conocida por un tribunal jerárquicamente superior, mientras que el doble conforme se relaciona con la posibilidad de contar con dos fallos condenatorios en firme (...) En tal sentido, como jueza constitucional he decidido en este tema, considerar a la sentencia No. 1965-18-EP/21, como precedente ;y, en tal virtud, cuando se presenten casos similares a los que se examinaron en los precedentes judiciales relacionados a que el derecho a recurrir implica el derecho al doble conforme, votaré a favor; esto, sin perjuicio de que, cuando existan casos particulares en los que pueda presentar motivadamente mi posición jurídica respecto a que el derecho a recurrir no siempre implica una vulneración al doble conforme, lo evidenciaré con un voto salvado (...) pese a no estar de acuerdo con lo determinado en la sentencia No. 1965-18-EP/21, no se puede desconocer su carácter vinculante; en cuanto constató 'la presencia de una laguna estructural que implica la omisión, por parte del legislador, de institucionalizar un recurso idóneo para garantizar el derecho al doble conforme de las personas que han sido condenadas en la sentencia de apelación tras haber sido ratificada su inocencia en la sentencia de primera instancia' (...) la declaratoria de omisión normativa por parte de este Organismo ha generado que en el ordenamiento jurídico se considere la existencia de un recurso ordinario que busca garantizar el derecho al doble conforme, cuando recién en segunda instancia se dicta la condena.*

3. Por tanto, si bien expresé que votaría a favor en casos similares, en la presente causa difiero de la Sentencia No. 1328-17-EP/21, al considerar que no existió vulneración alguna al derecho de debido proceso en la garantía del derecho a recurrir (concatenadamente con el doble conforme), por cuanto los contornos específicos del caso no configuran la aplicación de la Sentencia No. 1965-18-EP/21.

4. En el presente asunto, dentro de la causa penal No. 15281-2016-00212 se dictó una sentencia condenatoria en primera instancia por el Tribunal Penal de Napo el 15 de diciembre de 2016, habiendo el accionante interpuesto recurso de apelación, el mismo que fue aceptado por la Sala Provincial que el 17 de febrero de 2017 declaró la nulidad del fallo de primer nivel por falta de motivación, debiéndose efectuar nuevamente la audiencia de juzgamiento y emitirse la sentencia del caso.

5. El Tribunal Penal desarrolló la audiencia correspondiente y condenó al procesado, quien apeló de la misma de forma oral. La sentencia condenatoria fue emitida y notificada el 17 de abril de 2017.

6. El accionante mediante escrito de fecha 25 de abril de 2017, solicitó al Tribunal que se pronuncie sobre la apelación planteada oralmente de la condena pronunciada en la audiencia de juzgamiento; y, se declare la nulidad, dado que adujo no le ha sido notificada la sentencia<sup>1</sup>.

7. En providencia de 04 de mayo de 2017, el Tribunal Penal determinó que la apelación planteada por el procesado de forma oral devino en improcedente por prematura; y, que el sentenciado debía proceder a interponer el recurso de apelación desde la notificación de la sentencia, ya que el artículo 654 número 1 del Código Orgánico Integral Penal determina que:

*Artículo 654.- Trámite. - El recurso de apelación podrá interponerse por los sujetos procesales, de acuerdo con las siguientes reglas:*

*1. Se interpondrá ante la o el juzgador o tribunal dentro de los tres días de notificado el auto o sentencia.*

8. En la Sentencia No. 1328-17-EP/21, si bien se denota que conforme al certificado emitido por la Unidad de Informática del Distrito del Consejo de la Judicatura, la sentencia dictada el 17 de abril del 2017 se notificó a los casilleros electrónicos de los abogados del procesado: [VELASTEGUIAGUS@HOTMAIL.COM](mailto:VELASTEGUIAGUS@HOTMAIL.COM); [zamoranovh@hotmail.com](mailto:zamoranovh@hotmail.com); [wiloswald@yahoo.ar](mailto:wiloswald@yahoo.ar), no evidenciándose la falta de notificación del fallo primer nivel; luego en un criterio con el que discrepo, declara que se vulneró el derecho a recurrir, ya que hace responsable al Tribunal Penal de no advertir a los abogados del procesado, que en lugar de plantear la apelación oral de la condena pronunciada en la audiencia de juzgamiento, se debía interponer el recurso de apelación desde que la sentencia les sea notificada; cuestión insólita, ya que el procesado ya había anteriormente interpuesto un recurso de apelación de un primer fallo condenatorio, el mismo que se dejó sin efecto por el superior, que conoció y aceptó precisamente el recurso de apelación, con lo cual se evidencia que el sentenciado conocía cómo debía apelar, además de que la labor de órgano jurisdiccional no es la de asesorar a las partes, sino la de aplicar el derecho que se entiende conocido por quienes intervienen en un proceso judicial.

9. Con ello también en Sentencia No. 1328-17-EP/21 se declara la vulneración del

---

<sup>1</sup>Fs. 267 y 268 del expediente penal.

doble conforme; criterio del que igualmente disiento, ya que en el presente caso no se ha emitido una condena recién en segunda instancia (presupuesto de la Sentencia No. 1965-18-EP/21); sino que es la negligencia procesal propia del procesado (representado por sus abogados) la que condujo a que la sentencia condenatoria de primer nivel dictada por el Tribunal Penal se haya ejecutoriado (por la falta de interposición del recurso de apelación desde la notificación de la sentencia).

**10.** En tal virtud, no se constata la vulneración del derecho a recurrir ni del doble conforme, tanto más que no resulta aplicable la Sentencia No. 1965-18-EP/21 (casos sin condena en primer nivel, que es recién emitida en segunda instancia), razón por la que consigno mi voto salvado a la Sentencia No. 1328-17-EP/21 (caso con condena de primer nivel que alcanza ejecutoria dada la negligencia procesal por no interponerse el recurso de apelación conforme la ley).

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Dra. Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Firmado digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Fecha: 2022.01.11  
15:35:59 -05'00'

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 1328-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 09:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI

**CASO Nro.- 1328-17-EP**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves treinta de diciembre de dos mil veintiuno, y el voto salvado de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, el día lunes diez y martes once de enero de dos mil veintidós respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB/WFCS



**Sentencia No. 165-19-JP/21**  
*(Jurisdicción ordinaria y constitucional)*  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 165-19-JP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia desarrolla la importancia de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción constitucional para la tutela de derechos fundamentales. En el caso, se acepta parcialmente la demanda de acción de protección presentada por Bertha Revelo Erazo, solo en lo referente al acceso a un documento de identidad, una vez que el Registro Civil verificó la identidad de la accionante. Respecto de la pretensión de anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta, se establece que existe una vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria para tutelar esta pretensión.

**TABLA DE CONTENIDO**

- I.** Reseña procesal .....
- II.** Hechos probados del caso .....
- III.** Debate procesal .....
- A. Pretensión de la accionante y sus fundamentos .....
- B. Argumentación de los demandados .....
- Registro Civil .....
- Procuraduría General del Estado.....
- C. Decisión de primera instancia y sus fundamentos .....
- D. Decisión de segunda instancia y sus fundamentos .....
- IV.** Competencia .....
- V.** Planteamiento de los problemas jurídicos .....
- VI.** Resolución del caso materia de revisión .....
- E. Primer problema jurídico: el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a la identidad de la señora Revelo porque negó la solicitud de anulación del acta de su defunción a pesar de que un informe de la propia entidad certificó que ella estaba viva? .....
- F. Segundo problema jurídico: oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la señora Revelo porque en él se asume que la accionante, para solucionar su situación, debía obtener la declaratoria de la nulidad de su acta de defunción en la vía judicial, en transgresión del artículo de LOGIDC?.....

- G. Tercer problema jurídico: el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad de la señora Revelo porque constaría en el Registro Civil como fallecida aun cuando ellos certificaron su identidad? .....
- H. Cuarto problema jurídico: ¿Es la acción de protección la vía adecuada y eficaz para tutelar los derechos de la accionante? .....
- I. Quinto problema jurídico: una vez constatada la vulneración a los derechos a la identidad y al acceso a bienes y servicios públicos de calidad, ¿cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa? .....

VII. Decisión.....

**I. Reseña procesal**

1. El presente proceso de revisión corresponde a la acción de protección N.º 17U01-2018-00014, cuya sentencia de segunda instancia fue remitida a esta Corte el 31 de enero de 2019 mediante oficio N.º 292-2019-SP-CP JP-JV suscrito por la secretaria encargada de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
  - 1.1 El proceso inició por la demanda de acción de protección con medidas cautelares presentada por Bertha Esperanza Revelo Erazo (en adelante, “la accionante”) en contra de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (en adelante, “Registro Civil”) y de la Procuraduría General del Estado. En la demanda, se impugnó “*la resolución [...] POR LA QUE SE [LA] TIENE COMO muerta cuando [está] VIVA*” [énfasis en el texto], lo que vulneraría sus derechos a la identidad, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
  - 1.2 El juez titular de la Unidad Judicial de Medidas de Protección y Desestimaciones con sede en el D.M. de Quito, mediante sentencia emitida el 30 de noviembre de 2018, resolvió negar la acción de protección, dejando a salvo el derecho de la accionante de continuar ejerciendo las acciones que le asistan en la vía correspondiente. En contra de esta decisión judicial, la accionante interpuso recurso de apelación.
  - 1.3 La Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia dictada el 16 de enero de 2019, negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
2. El caso fue seleccionado el 21 de octubre de 2019 y posteriormente asignada su sustanciación, mediante sorteo de 2 de diciembre de 2019, al juez constitucional Alí Lozada Prado; quien, el 23 de septiembre de 2021, avocó conocimiento del caso y solicitó al Registro Civil un informe de descargo<sup>1</sup>. En la tramitación del proceso de revisión, si bien la audiencia es una diligencia útil para la formación del criterio para decidir<sup>2</sup>, en la sentencia N° 105-10-JP/21, esta Corte estableció que, “*cuando de las*

<sup>1</sup> El 1 de octubre de 2021, el Registro Civil cumplió con lo ordenado.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 159-11-JH/19, párrafo 10.

*connotaciones de los hechos de las causas seleccionadas, se encuentre delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulte suficiente, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes”<sup>3</sup>. En la revisión del presente caso, la Corte no consideró necesario convocar a las partes procesales a audiencia y resolver el caso en mérito de los autos.*

3. En sesión de 7 de diciembre de 2021, la Primera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2021, aprobó el proyecto de sentencia propuesto por el juez sustanciador en la presente causa de revisión.

## II. Hechos probados del caso

4. El 24 de marzo de 2006, la señora Bertha Revelo Erazo sufrió un accidente de tránsito en el sector de los Guacamayos, cantón Archidona, provincia Napo, accidente<sup>4</sup> al que sobrevivió; sin embargo, como producto del mismo, perdió la memoria. En el lugar del accidente, a pesar de las labores de búsqueda del personal de rescate<sup>5</sup>, no se logró encontrarla. Solamente se obtuvieron sus documentos personales, por lo que, su hijo Roberto Manuel Carrión Revelo inició un proceso de muerte presunta, identificado con el N° 15301-2007-0094<sup>6</sup>.
5. El juez titular del Juzgado Primero de lo Civil de Napo, mediante sentencia emitida el 29 de junio de 2007<sup>7</sup>, declaró la muerte presunta de Bertha Esperanza Revelo Erazo, concedió la posesión definitiva de sus bienes a sus herederos y dispuso que, una vez ejecutoriada la sentencia, se inscriba la misma en el Registro Civil. El 16 de julio de 2007, el Registro Civil inscribió la defunción en el tomo I página 65 acta 65 de Tena provincia de Napo<sup>8</sup>.
6. El 19 de febrero de 2018, Bertha Esperanza Revelo Erazo, patrocinada por la Defensoría Pública, solicitó al Registro Civil que realice una investigación de sus huellas digitales, *“con el objeto de solicitar al señor juez que declaró [su] muerte presunta que ordene [su] rehabilitación civil por encontrar[se] viva”*<sup>9</sup>. El 23 de febrero de 2018, dicho

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia N.° 105-10-JP/19, párrafo 11.

<sup>4</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hojas 23-25, “Parte Elevado al señor comandante Provincial de Policía de Napo N° 20”. En el mencionado documento, consta como circunstancias del accidente que “[e]l vehículo se encontraba circulando en dirección a la ciudad del Coca, pero al llegar a la altura del Km. 40 (sector de los Guacamayos), dicho vehículo habla sufrido la perdida [sic] de la pista precipitándose a un barranco de aproximadamente de 200 metros de profundidad, quedando incrustado en la pendiente, desconociendo la causa de la perdida de pista”. Además, se mencionó que 16 personas resultaron heridas y 15 murieron.

<sup>5</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hojas 27-33.

<sup>6</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hojas 34 y 35.

<sup>7</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hoja 109.

<sup>8</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hoja 156.

<sup>9</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hoja 129.

requerimiento fue atendido por el director de investigación civil y monitoreo<sup>10</sup>, quien remitió el informe técnico 1843-Revelo Erazo<sup>11</sup>.

7. Mediante escrito presentado el 22 de marzo de 2018<sup>12</sup>, dentro del juicio de muerte presunta N.° 15301-2007-0094, la señora Revelo Erazo, con base en el informe técnico 1843, requirió la anulación de su acta de defunción, la rehabilitación de su partida de nacimiento y de su número de identificación, así como la emisión de su cédula en el Registro Civil. Ante esta solicitud, el titular de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Tena, con providencia emitida el 12 de abril de 2018, señaló: “[d]ebo recordarle a la peticionaria a través de su patrocinador, que dentro del presente proceso se encuentra una sentencia ejecutoriada y ejecutada, por lo que no se puede atender su petición conforme lo realizado dentro de este proceso; por lo expuesto se dispone que el proceso sea enviado al archivo central toda vez que se encuentra concluido”<sup>13</sup>.
8. El 23 de julio de 2018, mediante oficio N.° DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, el coordinador zonal 9 del Registro Civil negó la solicitud de “*anulación del acta de defunción de la señora Revelo Erazo Bertha Esperanza*”, presentada por la interesada, dejando a salvo la acción judicial correspondiente<sup>14</sup>.
9. El 21 de diciembre de 2018, el Registro Civil emitió una cédula de identidad, “*con observación*”, a la señora Bertha Revelo, con vigencia de 10 años<sup>15</sup>.
10. De manera posterior a la acción de protección, la señora Revelo Erazo inició tres procesos de nulidad de sentencia, impugnando el fallo que declaró su muerte presunta (dictado el 29 de junio de 2007 por juez titular del Juzgado Primero de lo Civil de Napo) de los cuales, los dos primeros<sup>16</sup> se archivaron y, en el tercero<sup>17</sup>, se emitió sentencia el 17 de febrero de 2020, en la que se aceptó la demanda.

<sup>10</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hojas 117-119.

<sup>11</sup> En el informe técnico 1843-Revelo Erazo se concluyó: “[...] *En relación a la solicitud de análisis de huellas dactilares de la usuaria Bertha Revelo Erazo, solicitada por la Defensoría Pública del Ecuador y en base al cotejo dactilar realizado a las huellas constantes en la tarjeta dactilar a nombre de Bertha Revelo Erazo del año 1976 y a las huellas tomadas mediante enrolamiento el 22 de febrero de 2018 en la Agencia Machala a la usuaria Bertha Revelo Erazo, se determina que pertenecen a una misma y única persona*”.

<sup>12</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hojas 132-133.

<sup>13</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hoja 136.

<sup>14</sup> Expediente N.° 17U01-2018-00014, hoja 134.

<sup>15</sup> Expediente del caso 165-19-JP: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBLdGE6J2VzY3JpdG8nLC\\_B1dWlkOic4OTc2OGU2MC1kNDNjLTQ1YzltYjYwMy0wYmEwNWZhZGQxNjkucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J2VzY3JpdG8nLC_B1dWlkOic4OTc2OGU2MC1kNDNjLTQ1YzltYjYwMy0wYmEwNWZhZGQxNjkucGRmJ30=).

<sup>16</sup> Primer proceso identificado con el N.° 15951-2019-00279, iniciado el 29 de marzo de 2019 y archivado el 13 de junio de 2019, por no completar la demanda. Segundo proceso identificado con el N.° 15951-2019-00996, iniciado el 6 de noviembre de 2019 e inadmitida la demanda el 26 de noviembre de 2019, por requerir la nulidad de una parte de la sentencia de 29 de junio de 2007 y no su totalidad.

<sup>17</sup> Tercer proceso identificado con el N.° 15951-2019-01156, iniciado el 18 de diciembre de 2019 y resuelto con sentencia del 17 de febrero de 2020. La mencionada sentencia, en su parte pertinente señala: “*se acepta la demanda y se dispone la revocatoria de la posesión efectiva dictada en la sentencia de fecha 29 de junio de 2007 dentro de la causa No. 15301-2007-0094.- En cuanto a dejar sin efecto la*

### III. Debate procesal

#### A. Pretensión de la accionante y sus fundamentos

11. En su demanda de acción de protección presentada el 14 de noviembre de 2018, la accionante solicitó que se declare que el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, emitido por el Registro Civil, vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a la identidad, así como la “*suspensión definitiva de la resolución de la Dirección General del Registro Civil, Cedulación e Identificación por la que se [la] tiene como ciudadana MUERTA cuando [está] VIVA según se desprende de las huellas dactilares*” que la misma institución accionada certificó.
12. Como fundamentos de sus pretensiones, la accionante esgrimió los siguientes *cargos*:
  - 12.1 La entidad accionada vulneró su derecho a la identidad porque negó la solicitud de anulación del acta de su defunción a pesar de que un informe de la propia entidad certificó que ella estaba viva, situación que le impidió obtener una cédula y consecuentemente ejercer sus demás derechos.
  - 12.2 La entidad accionada transgredió su derecho a la seguridad jurídica porque el Registro Civil asume que la señora Revelo, para solucionar su situación, debía obtener la declaratoria de la nulidad de su acta de defunción en la vía judicial, cuando el artículo 76 de la Ley Orgánica de Gestión a la Identidad y Datos Civiles (en adelante, “LOGIDC”) determina que la rectificación judicial se impulsará cuando no exista prueba necesaria para resolver en vía administrativa, supuesto que en el presente caso no se configura puesto que el propio Registro Civil emitió un informe técnico –prueba suficiente– que certifica la identidad de la señora Revelo Erazo, “*por lo tanto no era necesario ir a la vía judicial según dice la misma norma*”<sup>18</sup>.
  - 12.3 El Registro Civil vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva dado que la “*tienen como MUERTA a pesar de que ellos mismos saben que EST[Á] VIVA y que incluso [le] han otorgado documentos que demuestr[an] que EXIST[E], pero no [le] quieren dar [su] partida de nacimiento de estar viva, ni [su] cédula de identidad*”<sup>19</sup>.
  - 12.4 No existe otro mecanismo judicial que “*le repare inmediatamente sus derechos vulnerados (...) pues no tienen la función de oponer la Constitución a la aplicación*

---

*inscripción de defunción de la señora Bertha Esperanza Revelo Erazo, este a lo dispuesto por la Oficina Técnica del Registro Civil, Identificación y Cedulación, en la marginación de la partida de defunción de la compareciente, que lo declara VIVA.- Oficiese al Registro de la Propiedad del Canto Tena, provincia de Napo, a fin de dejar sin efecto la posesión efectiva inscrita en favor de Carrión Revelo Roberto Manuel con numero de cedula 1714760913”.*

<sup>18</sup> Expediente N.º 17U01-2018-00014, hoja 175, acta de la audiencia de primera instancia.

<sup>19</sup> Expediente N.º 17U01-2018-00014, hoja 139, demanda de acción de protección.

*inconstitucional, ilegítima y arbitraria de esta decisión tomada por los demandados en su calidad de representantes del Registro Civil [sic]*<sup>20</sup>.

## **B. Argumentación de los demandados**

### **Registro Civil**

**13.** En la audiencia de primera instancia, realizada el 21 de noviembre de 2018 ante la Unidad Judicial de Medidas de Protección y Desestimaciones con sede en el D.M. de Quito, la representante del Registro Civil solicitó que se niegue la acción de protección con base en los siguientes argumentos:

**13.1** El Registro Civil no declaró la muerte de la señora Revelo Erazo de manera autónoma, sino que únicamente inscribió la misma por orden judicial, información que consta en la sección “*observaciones*” del acta de defunción.

**13.2** La señora Revelo Erazo solicitó a la entidad accionada, inicialmente, un informe técnico con el objeto de acudir a la vía judicial para impugnar la sentencia de muerte presunta, requerimiento que se atendió y, de igual forma, se entregó toda la documentación requerida. Sin embargo, la accionante equivocó su petición y solicitó dentro de un proceso archivado –juicio de muerte presunta– la revocatoria de una sentencia ejecutada, cuando “*lo correcto era que pida la nulidad de inscripción ante un juez*”.

**13.3** El Registro Civil no vulneró ningún derecho constitucional pues limitó su accionar a lo ordenado en la sentencia de muerte presunta, sin que esta institución haya emitido alguna resolución que declare muerta a la señora Revelo Erazo. Además, se dio respuesta a sus requerimientos y se le entregó la documentación necesaria para que pueda acudir a la vía civil y reclamar sus legítimos derechos.

**13.4** La accionante puede acceder a una cédula temporal, documento vigente “*hasta que la señora resuelva su situación de muerte presunta*”; de igual forma, este documento le servirá a la accionante para iniciar el proceso civil, recibir atención médica, bancaria, entre otras.

**14.** Asimismo, en el informe de descargo remitido a esta Corte el 1 de octubre de 2021 por el coordinador jurídico del Registro Civil, respecto del acceso a un documento de identidad mientras se resolvía la situación de la accionante ante la justicia, se señaló lo que sigue:

**14.1** El 21 de diciembre del 2018, el Registro Civil emitió una cédula de identidad a la señora Bertha Revelo, la misma que registra como fecha de expiración el año 2028, “*documento que le permite tener acceso a todos los trámites, tanto públicos como privados*”.

---

<sup>20</sup> Expediente N.º 17U01-2018-00014, hoja 140, demanda de acción de protección.

**14.2** En el mencionado proceso de cedulaación se hizo constar como observación: “*SOLO PARA TRÁMITE JUDICIAL POR INFORME DE INVESTIGACIÓN CIVIL Y MONITOREO N° 1843*”, por lo que, “*para la próxima cedulaación la mencionada ciudadana deberá haber solucionado su inconveniente para acceder a la nueva cedulaación*”.

**14.3** Respecto de la observación de la cédula de identidad, esta únicamente consta “*en el sistema institucional como una alerta para la próxima cedulaación de la usuaria, la señora Bertha Esperanza Revelo Erazo podrá acceder a todos los servicios sin restricción alguna con la cédula obtenida*”.

### **Procuraduría General del Estado**

**15.** En la audiencia de primera instancia realizada el 21 de noviembre de 2018 ante la Unidad Judicial de Medidas de Protección y Desestimaciones con sede en el D.M. de Quito, el representante de la Procuraduría General del Estado solicitó que se niegue la acción de protección con base en los siguientes argumentos:

**15.1** El Registro Civil no es competente para anular una inscripción de muerte presunta proveniente de una sentencia ejecutoriada, puesto que, de hacerlo, actuaría contra Derecho.

**15.2** Se pretende que, mediante una acción de protección, se deje sin efecto una sentencia de muerte presunta emitida por un juez de lo civil, desnaturalizando la garantía.

**15.3** En Derecho, las cosas se deshacen de la misma forma que se hacen, por lo que se sugiere a la accionante acudir a la vía ordinaria correspondiente para resolver su caso.

**15.4** Que, “*más allá del drama humano que es entendible*”, en el presente caso, no ha existido un asesoramiento adecuado por parte de la Defensoría Pública, al pretender impugnar mediante una acción de protección una sentencia judicial, incurriendo, además, en una de las causales para su improcedencia.

### **C. Decisión de primera instancia y sus fundamentos**

**16.** El juez titular de la Unidad Judicial de Medidas de Protección y Desestimaciones con sede en el D.M. de Quito, mediante sentencia emitida el 30 de noviembre de 2018, resolvió negar la acción de protección, dejando a salvo el derecho de la accionante de continuar ejerciendo las acciones que le asistan en la vía correspondiente. Su decisión se fundamentó, principalmente, en los siguientes argumentos:

*[...] Cabe analizar la situación fáctica que alega la accionante respecto a la “...suspensión definitiva de la resolución de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulaación por lo que se le tiene como ciudadana muerta cuando está viva según se desprende de las huellas dactilares que ellos mismos le tomaron el 22 de febrero de 2018*

*en el Registro Civil de Machala, que incluye un certificado BIOMETRICO...", que como se ha analizado se trata de un asunto de mera legalidad y solicita "... suspensión definitiva e inmediata de la resolución de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación POR LO QUE SE ME TIENE COMO muerta cuando estoy VIVA conforme lo he demostrado a esas mismas autoridades públicas...", pero del análisis realizado no se ha demostrado ni comprobado afrenta a los derechos fundamentales, al acceso a la justicia, la seguridad jurídica o al derecho de la identidad personal ni tampoco que la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación haya adoptado conductas incongruentes y contradictorias y peor aún que haya emitido un Acto Administrativo con el cual se vulneren algunos de los derechos que se reclaman; no se demuestra vulneración al derecho al acceso gratuito a la justicia, indefensión conforme el artículo 75 de la Constitución, ni violación al artículo 11, ni artículo 82, igualmente no se ha comprobado violación al artículo 66 # 28, ni que se haya vulnerado garantía al derecho de defensa u otros similares contemplados en los instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. [...] El control de legalidad de actos en el presente caso está asignado a la Acción Extraordinaria de Protección, ante la Corte Constitucional, porque como argumenta la accionada, está impugnando la sentencia que es un acto meramente jurisdiccional emitido por juez competente, vía que no se ha agotado conforme se demuestra en audiencia; la cual el juez constitucional no puede reemplazar a través de la acción de protección. Los asuntos que corresponden a un análisis de legalidad no son materia de una acción de protección sino de una ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION, ya que los jueces constitucionales no pueden ser reemplazados por la jurisdicción ORDINARIA. La acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de un derecho cuando se suponga privación del goce o ejercicio del mismo, cuando la violación proceda de una persona particular y si la violación provoca daño grave. En el presente caso el Registro Civil ha cumplido con sus funciones al inscribir la sentencia emanada por autoridad competente, sin que sea actor o provoque un daño o afectación al derecho invocado, esto es, el de la identidad. - En el caso concreto, la acción de protección no puede ser reemplazada o confundida con un recurso judicial para impugnar las pretensiones de la accionante, esto es, la suspensión definitiva e inmediata de la resolución de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación POR LO QUE SE ME TIENE COMO muerta cuando estoy VIVA conforme lo he demostrado a esas mismas autoridades públicas, MAS AUN QUE NO EXISTE RESOLUCION ALGUNA DE PARTE DEL REGISTRO CIVIL. - Consecuentemente, la accionante no ha justificado que existan derechos constitucionales vulnerados, porque como ya he fundamentado razonadamente el asunto motivo de la acción de protección propuesta por ella, es un asunto de juicio por vía judicial ordinaria; no existe acción u omisión de autoridad pública en el caso concreto, por tanto, no vulnera derecho constitucional alguno ni constituye exigencia de un requisito establecido expresamente en la Ley, no se lo puede considerar vulneración de derechos constitucionales; siendo la vía correcta la judicial por vía ordinaria.*

#### **D. Decisión de segunda instancia y sus fundamentos**

17. La Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia dictada el 16 de enero de 2019, negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. Su decisión se fundamentó, principalmente, en los siguientes argumentos:

[...] 7.2. De lo expuesto no se ha llegado a verificar los fundamentos de la acción de protección deducida por la legitimada activa, ni siquiera existe la resolución supuestamente emitida por la Dirección General de Registro Civil, Cedulación e Identificación que presuntamente vulnera sus derechos y básicamente el derecho a la identidad personal, ya que únicamente de manera reiterada lo que atribuye a la prenombrada Institución es mantenerle como una persona muerta cuando está viva y haberle otorgado toda la documentación que ha solicitado, e incluso haberle tomado las huellas dactilares el día 22 de febrero del 2018, situación que no constituye ninguna vulneración de derechos constitucionales, ya que la circunstancia fáctica demostrada con las exposiciones y pruebas presentadas dentro del expediente constitucional radica en que la Dirección General de Registro Civil, Cedulación e Identificación acatando lo ordenado en sentencia de fecha 29 de junio del 2007, a las 14h30, emitida por el Juez de lo Civil de Napo, Dr. Marco Merino Garzón, (fs. 109) procedió a inscribir la muerte presunta de la accionante señora Bertha Esperanza Revelo Erazo y luego a petición de la Defensoría Pública se emitió el Informe Técnico de Identidad Humana F01 -PRO-ICM-MIT-001. No. 1843. Caso Revelo Erazo y se otorgó toda la documentación solicitada por la accionante respecto a su caso, determinándose que está fallecida, cuando realmente está viva, situación que la legitimada activa no puede pretender sea solventada administrativamente por el Organismo accionado, por no ser de su competencia, peor por la vía constitucional, siendo su obligación observar los principios de legalidad en el primer caso y de subsidiariedad en el segundo, ya que tal principio contempla la posibilidad de que un conflicto pudiendo solucionarse por la vía ordinaria no se lo ha hecho por inadecuación o ineficiencia de la misma, o porque el asunto controvertido carece de vía en la justicia ordinaria, circunstancia que en el presente caso no aplica, porque la vía ordinaria es la idónea y adecuada, más aún, la vía civil de manera obligatoria. 7.3. Sobre esta perspectiva y al no haberse observado por parte de la legitimada activa para efectos de presentar la Acción de Protección in examine los requisitos establecidos en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de que exista la violación de un derecho constitucional; así como una acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y, la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, tal acción constitucional deviene en improcedente, en estricta observancia del Art. 42 numerales 1, 5 y 6 de la Ley referida, que dispone: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales.

#### IV. Competencia

18. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes* en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión. De la revisión preliminar del caso, esta Corte advierte una posible afectación en los derechos de la accionante que no fueron tutelados por las judicaturas de instancias, de manera que, de verificarse las vulneraciones alegadas, se pronunciará sobre las pretensiones de la acción de protección<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 159-11-JH/19, párrafos 9 al 11.

## V. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. La Corte Constitucional, en el precedente jurisprudencial obligatorio N.º 001-16-PJO-CC, estableció la obligación de:

*[l]as juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.*

20. Por otra parte, en el precedente jurisprudencial obligatorio N.º 1178-19-JP/21, esta Corte estableció una excepción respecto del alcance de la obligación judicial expuesta en el párrafo anterior, en los siguientes términos:

*[c]uando la pretensión de una demanda de acción de protección sea exclusivamente la declaración de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, las juezas y jueces constitucionales deberán declarar improcedente la acción en atención a que la pretensión puede ser satisfecha en la vía ordinaria, sin realizar un análisis de vulneración de derechos según los precedentes 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, sin perjuicio de que en otros supuestos distintos a la prescripción extraordinaria de dominio, la Corte Constitucional motivadamente determine que el conflicto no es constitucional. Para ello, deberán justificar en qué forma la demanda y las alegaciones de la parte accionante buscan que se declare la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, así como motivar en su decisión por qué la vía ordinaria es la eficaz y adecuada para atender dichas pretensiones.*

21. Teniendo en cuenta lo que se acaba de exponer y a partir de los cargos desarrollados en la sección A *supra*, esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

21.1 Respecto del cargo expuesto en el párrafo 12.1. *supra*, se plantea este primer problema jurídico: el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a la identidad de la señora Revelo porque negó la solicitud de anulación del acta de su defunción a pesar de que un informe de la propia entidad certificó que ella estaba viva?

21.2 Respecto del cargo expuesto en el párrafo 12.2. *supra*, se plantea el segundo problema jurídico: el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la señora Revelo porque en él se asume que la accionante, para solucionar su situación, debía obtener la declaratoria de la nulidad de su acta de defunción en la vía judicial, en transgresión del artículo 76 de LOGIDC?

21.3 Respecto de los cargos expuestos en el párrafo 12.3. *supra*, la accionante sostiene que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva dado que consta en el Registro Civil como fallecida aun cuando ellos certificaron su identidad; no obstante, esta

Corte advierte que este derecho no podría haber sido vulnerado de forma directa por el Registro Civil, porque el Registro Civil no es un órgano jurisdiccional, sino que es el encargado de la administración y provisión de servicios relacionados con la gestión de la identidad y de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas<sup>22</sup>, por lo que ninguna de sus actuaciones podría ocasionar una vulneración directa de la tutela judicial efectiva de la accionante. Más bien, lo que los referidos cargos alegan en el fondo es una eventual vulneración al derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, por lo que, en aplicación al principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC–, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes, se plantea este tercer problema jurídico: el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad de la señora Revelo porque constaría en el Registro Civil como fallecida aun cuando ellos certificaron su identidad?

- 21.4** Respecto del cargo expuesto en el párrafo 12.4. *supra*, se plantea el cuarto problema jurídico: ¿Es la acción de protección la vía adecuada y eficaz para tutelar los derechos de la accionante?

## VI. Resolución del caso materia de revisión

### **E. Primer problema jurídico: el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a la identidad de la señora Revelo porque negó la solicitud de anulación del acta de su defunción a pesar de que un informe de la propia entidad certificó que ella estaba viva?**

- 22.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”) ha conceptualizado el derecho a identidad como un “conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y que, en tal sentido, comprende varios otros derechos”<sup>23</sup>. Asimismo, esta Corte Constitucional, respecto de este derecho, ha sostenido que “la identidad incluye el derecho a la conservación, desarrollo y fortalecimiento de las características que permiten que las personas se individualicen como seres únicos, diferentes e identificables dentro del seno de la comunidad con base en sus diferentes esferas de libertad que les permiten autodeterminarse”<sup>24</sup>.
- 23.** Por otro lado, el derecho a la identidad no solo constituye un valor en sí mismo, sino que tiene “un valor instrumental”<sup>25</sup>, pues por su intermedio se ejerce la titularidad de otros derechos fundamentales, cuyo ejercicio es garantizado mediante el reconocimiento de la personalidad jurídica del individuo en cualquier ámbito y durante toda su vida.

<sup>22</sup> LOGIDC, artículo 5.

<sup>23</sup> Corte IDH, caso Gelman c. Uruguay. Fondo y Reparaciones, 24 de febrero de 2011, párrafo 122.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 732-18-JP/20, párrafo 30.

<sup>25</sup> Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el Alcance del Derecho a la Identidad, 71º período ordinario de sesiones, 30 de julio al 10 de agosto de 2007.

24. Para el efectivo ejercicio del derecho a la identidad es indispensable la existencia de un sistema de registro nacional, accesible y universal, que permita a las personas acceder materialmente a los documentos que contengan los datos relativos a su identidad.
25. Para el efecto, la Constitución en sus artículos 66 numeral 28<sup>26</sup> y 11 numeral 2<sup>27</sup> ha listado de forma ejemplificativa las características materiales e inmateriales que constituyen el derecho a la identidad de las personas y que, por tanto, merecen el respeto y reconocimiento del Estado y de la sociedad, así: el nombre, la nacionalidad; la edad, la procedencia familiar y étnica; las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales, entre otras<sup>28</sup>.
26. En el caso concreto, la accionante sostiene que este derecho se habría vulnerado porque el Registro Civil se niega a declarar la nulidad de su acta de defunción a pesar de tener constancia de que ella se encuentra con vida, lo que consecuentemente le impide obtener su cédula y ejercer sus derechos a plenitud. Por otro lado, el Registro Civil y la Procuraduría General del Estado señalan que la inscripción del acta de defunción de la señora Revelo se la había realizado por orden judicial, y no como una decisión autónoma de ese ente administrativo; y añaden que la accionante obtuvo su cédula de identidad – con observación– el 21 de diciembre de 2018, la misma que le permite acceder a cualquier trámite privado o público.
27. Ahora bien, atendiendo a lo expuesto en la sección II *supra*, esta Corte verifica que (i) mediante sentencia dictada el 29 de junio de 2007 por el juez titular del Juzgado Primero de lo Civil de Napo, se declaró la muerte presunta de la accionante; y, (ii) el 16 de julio de 2007, por esta orden judicial, el Registro Civil inscribió su defunción en el acta 65 – ver párrafo 5 *supra*–, de manera que la inscripción del acta de defunción se realizó como consecuencia de la ejecutoria de una decisión judicial, dentro de un juicio de muerte presunta y no como una decisión arbitraria del Registro Civil.
28. Por lo tanto, no existe una vulneración del derecho a la identidad de la accionante puesto que, de conformidad con el principio de legalidad (art. 226 de la Constitución), al haberse realizado la inscripción por una orden judicial, el Registro Civil se encontraba imposibilitado de anular la mencionada inscripción mediante un acto administrativo,

---

<sup>26</sup> Constitución, artículo 66.28: “El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”.

<sup>27</sup> Constitución, artículo 11.2: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación”.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 11-18-CN/19, párrafo 186 y N.º 732-18-JP/20, párrafo 31.

pues esta entidad no tiene competencia para dejar sin efecto decisiones judiciales ejecutoriadas.

29. No obstante, la imposibilidad de acceder a algún documento de identificación provisional sí podía conllevar una vulneración al derecho a la identidad. A este respecto, es pertinente recordar que la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 732-18-JP/20, determinó que la cédula de identidad es una garantía del derecho a la identidad que facilita el ejercicio de derechos constitucionales:

*[1]a anulación de la cédula de ciudadanía no sólo imposibilita que una persona se identifique ante la sociedad y frente al Estado, sino que también repercute negativamente en el ejercicio de múltiples derechos constitucionales. Debe tomarse en consideración que la cédula de ciudadanía por ser el documento que “tiene por objeto identificar a las personas”, constituye un mecanismo que, en la práctica, facilita a las ecuatorianas y ecuatorianos, en general, el pleno ejercicio de derechos constitucionales.*

30. En el presente caso, atendiendo al contenido de la sección II *supra*, esta Corte constata que, previamente a iniciar el proceso constitucional, el Registro Civil no entregó ningún documento de identidad a la accionante, a pesar de tener pleno conocimiento de su situación y de haber verificado, en su informe técnico de 23 de febrero de 2018, su identidad –ver párrafo 6 *supra*–.
31. Ahora bien, esta situación podría justificarse si se analizan los hechos desde una perspectiva general formalista, pues los dos pedidos realizados por la señora Revelo al Registro Civil habrían tenido como único objetivo, el primero, que se verifiquen sus huellas digitales para probar su identidad –ver párrafo 6 *supra*–, y el segundo, que se anule su acta de defunción –ver párrafo 8 *supra*–. Es decir, ninguno de ellos habría pretendido obtener un documento de identidad. Sin embargo, al realizar un examen sustantivo de estos pedidos, se puede advertir que, si bien las solicitudes no pretendían obtener directamente una cédula de ciudadanía, en ambas ocasiones, la señora Revelo dejó clara su necesidad de obtener su “*rehabilitación civil por encontrar[se] viva*” –ver párrafo 6 *supra*–. De ahí, la obligación del Registro Civil de proporcionar un documento de identidad provisional a la accionante, tanto más, que la recomendación legal de la entidad demandada era que la señora Revelo acuda a la vía judicial para dejar sin efecto su acta de defunción, por lo que resulta lógica la necesidad de contar con un documento de identidad para acceder al sistema de justicia. En definitiva, el Registro Civil vulneró el derecho a la identidad de la accionante por no proporcionarle un documento de identificación provisional, una vez verificadas sus huellas digitales.
32. Por otro lado, esta Corte advierte que, una vez sustanciada la primera instancia de la acción de protección, el Registro Civil emitió, el 21 de diciembre de 2018, una *cédula con observación* para la accionante –ver párrafo 9 *supra*–, de manera que corresponde verificar si dicho documento, le permitía a la señora Revelo ejercer su derecho a la identidad y, a través de esto, otros de sus derechos constitucionales. La *observación* versa sobre la existencia de una partida de defunción por orden judicial y su informe técnico en el que se verifica la identidad de la señora Revelo, y tiene como finalidad

alertar a la propia institución (al Registro Civil), al momento de la próxima renovación, sobre la obligación de verificar que la accionante ya haya resuelto en la vía judicial el asunto relativo a su muerte presunta.

- 33.** Esta Corte, en la ya referida sentencia N.º 732-18-JP/20, estableció que la emisión de una cédula con observación mientras se resuelven trámites legales “*es una solución [que permite] mantener [un] documento de identidad (...) y con ello la posibilidad de continuar ejerciendo sus derechos constitucionales*”<sup>29</sup>.
- 34.** De conformidad con los artículos 86 y 94 de la LOGIDC, la cédula de identidad es un documento público que cuenta con validez jurídica para todos los actos públicos y privados, y debe contener, al menos, los siguientes datos:
1. *Especificación y número de cédula*
  2. *Código dactilar.*
  3. *Nombres y apellidos del titular.*
  4. *Lugar y Fecha de nacimiento.*
  5. *Nacionalidad.*
  6. *Sexo.*
  7. *Estado Civil.*
  8. *Nombres y apellidos del cónyuge o conviviente.*
  9. *Lugar y fecha de expedición.*
  10. *Fecha de expiración.*
  11. *Fotografía del titular.*
  12. *Firma del titular.*
  13. *Firma de la autoridad competente.*
  14. *Tipo de sangre.*
  15. *Voluntad de donación.*
  16. *Nombre de los padres.*
  17. *Condición de discapacidad y porcentaje*<sup>30</sup>
- 35.** Esta Corte verifica: (i) que la cédula de identidad con observación conferida a la señora Revelo contiene todos los requisitos exigidos por la ley; (ii) que ese documento tiene una vigencia ordinaria de 10 años; y, (iii) que la observación únicamente consta en el sistema informático del Registro Civil.
- 36.** Por lo que se colige que la señora Revelo, a partir del 21 de diciembre del 2018, podía ejercer todos sus derechos con ese documento de identidad. De igual forma, de la revisión de las intervenciones de la accionante en las respectivas instancias no se advierte que haya identificado un derecho en particular que no podía ejercer a plenitud con la cédula con observación.
- 37.** En definitiva, no se verifica una vulneración del derecho a la identidad por la decisión del Registro Civil de negar la solicitud de nulidad del acta de defunción –ver párrafo 28

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 732-18-JP/20, párrafo 51.

<sup>30</sup> LOGIDC, artículo 94.

*supra*–, no obstante, esta Corte constata la existencia de una vulneración al derecho a la identidad de la señora Revelo, al no haberle otorgado un documento de identificación una vez que se verificó su identidad, vulneración que, si bien no se ha prolongado hasta la actualidad (duró 10 meses, desde 23 de febrero de 2018 al 21 de diciembre de 2018), obligó a la accionante a acudir a la administración de justicia constitucional para tutelar su derecho –ver párrafos 31 y 32 *supra*–.

38. En este punto, es oportuno mencionar que la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, si bien en la sentencia seleccionada realizó un análisis adecuado respecto del pedido de nulidad del acta de defunción, en su estudio del caso, dejó por fuera la alegación relacionada con el acceso a un documento de identificación, es decir, la judicatura en cuestión omitió su obligación de analizar si efectivamente existió una vulneración de derechos constitucionales por todos los hechos alegados y por todos los derechos invocados en la demanda.
39. Por todo lo expuesto, esta Corte declara la vulneración del derecho a la identidad de la señora Revelo por parte del Registro Civil, por no haberle otorgado un documento de identificación de manera inmediata, una vez que se verificó su identidad.

**F. Segundo problema jurídico: oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la señora Revelo porque en él se asume que la accionante, para solucionar su situación, debía obtener la declaratoria de la nulidad de su acta de defunción en la vía judicial, en transgresión del artículo 76 de LOGIDC?**

40. El artículo 82 de la Constitución determina que “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas claras y públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
41. La Corte Constitucional, en su sentencia N.º 103-16-EP/21, señaló que “*el derecho a la seguridad jurídica implica contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, el cual debe ser estrictamente observado por toda autoridad pública para brindar certeza a las personas y evitar la arbitrariedad*”.
42. Como se indicó previamente, la accionante considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque el Registro Civil pretendió que se declare la nulidad del acta de defunción en la vía judicial cuando esta –según la accionante– se debería anular en la vía administrativa, de conformidad con el artículo 76 de la LOGIDC, pues a su criterio el informe técnico 1843, en el que se reconoce su identidad, es prueba suficiente para hacerlo. Por su parte, el Registro Civil y la Procuraduría General del Estado sostienen que la única manera de anular una inscripción de muerte presunta proveniente de una sentencia ejecutoriada, es la vía civil.
43. El oficio impugnado, en su parte pertinente, determina:

[...] *En respuesta al Documento No. S/N, suscrito por la usuaria Bertha Esparza Revelo Erazo y Dr. Raúl Ernesto Estrella Cahueñas - Defensor Público, con número de ruta institucional DIGERCIC-DA.UGS-201811171-EXT, mediante el cual solicita se sirva disponer la anulación del acta de defunción de la señora REVELO ERAZO BERTHA ESPERANZA con número de cédula 170518271-3.*

**BASE LEGAL:**

*Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles:*

*Artículo 70.- Caso de muerte presunta. Las defunciones por efecto de muerte presunta se inscribirán ante la autoridad competente de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, para lo cual será necesaria la correspondiente sentencia debidamente ejecutoriada.*

*Artículo 76.- Hechos y actos modificables. Las inscripciones y registros de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas y de identidad determinados en esta Ley serán susceptibles de modificación. Se requerirá la emisión de un acto administrativo o providencia judicial, según corresponda.*

*La rectificación judicial se impulsará cuando no exista la prueba necesaria para resolver en la vía administrativa o cuando se refiera a cambios esenciales en el sexo y filiación de las personas. En los casos referidos se habilitará el cambio en el registro personal único.*

*Artículo 82.- Nulidad judicial. Es causa de nulidad la inscripción y registro realizada en contravención a la ley, cuyo trámite se ventilará en sede judicial.*

**CONCLUSIÓN:**

*Respecto al requerimiento se informa a la señora REVELO ERAZO BERTHA ESPERANZA con número de cédula 170518271-3, que no es procedente la nulidad de la inscripción de defunción de la usuaria en mención.*

*Por lo expuesto al existir una inscripción de defunción de la usuaria REVELO ERAZO BERTHA ESPERANZA, consta en el sistema institucional; en el campo; tipo ciudadano: como "fallecido", la anulación no puede ser realizada dentro del ámbito administrativo, dejando a salvo la acción judicial a la que tiene derecho la parte interesada.*

44. Del texto citado previamente, se verifica que la entidad accionada negó el pedido de nulidad de acta de defunción con base en los artículos 70 de la LOGIDC, referente a la inscripción por muerte presunta; 76 de la LOGIDC, alusivo a las vías para cambiar los hechos y actos modificables; y 82 de la LOGIDC, relativo a la nulidad de inscripción y registro.
45. En particular, el artículo 76 de la LOGIDC –ver cita del párrafo 43 *supra*– tiene como fin la corrección de datos, mediante una de estas dos vías, la administrativa y la judicial; así, mientras que la vía administrativa procede cuando existe prueba suficiente –*supuesto I*–, la vía judicial únicamente se activa en los casos de no contar con la prueba

necesaria o cuando se trate de cambios esenciales en el sexo o en la filiación de las personas –*supuesto 2*–.

46. Corresponde, entonces, que esta Corte examine qué supuesto se configura en el presente caso y, por lo tanto, a qué vía correspondía la impugnación del acta de defunción de la accionante.
47. El Registro Civil, con el informe técnico N.º 1843, certificó la identidad de la señora Revelo, por lo que dicho documento podría ser considerado como prueba suficiente para declarar la nulidad del acta de defunción de la accionante en la vía administrativa. Sin embargo, el *supuesto 1* se cumpliría solo si la decisión de inscribir la defunción hubiera provenido de una decisión autónoma del Registro Civil, situación que en el caso no se configura, pues como se mencionó en los párrafos precedentes, la inscripción se debió al cumplimiento de una orden judicial –ver párrafo 5 *supra*–.
48. Puesto que el Registro Civil no tiene competencia para dejar sin efecto una decisión judicial ejecutoriada y ejecutada a través de un acto administrativo –párrafo 28 *supra*–, se configura en el presente caso el *supuesto 2*, por lo que la impugnación del acta de defunción correspondía a la vía judicial. En consecuencia, el Registro Civil no vulneró el derecho a la seguridad jurídica pues observó la normativa pertinente, clara, previa y pública para responder a la solicitud de la señora Revelo.
49. Por todo lo expuesto, se desestima el cargo de la accionante y se responde de manera negativa al presente problema jurídico.

**G. Tercer problema jurídico: el oficio N.º DIGERCIC-CZ9-2018-8800-O, ¿vulneró el derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad de la señora Revelo porque constaría en el Registro Civil como fallecida aun cuando ellos certificaron su identidad?**

50. Nuestra Constitución reconoce en su artículo 66 numeral 25 que todas las personas tienen el “*derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características*”.
51. Los servicios públicos conllevan un sin número de prestaciones<sup>31</sup>, las que dependiendo del derecho fundamental con el que se vinculen directamente se les exigirá un mayor o menor estándar de calidad.
52. Respecto del derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, esta Corte ha reconocido que este derecho tiene tres elementos:

---

<sup>31</sup> Constitución de la República, artículo 314: “El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y **los demás que determine la ley** (...)” énfasis añadido.

[e]l primero es el acceso a bienes y a servicios públicos y el segundo es, cuando se accede, la forma cómo debe ser ese servicio. El primero se vulnera cuando, por algún tipo de barrera (cultural, física, geográfica, económica u otra índole), no es posible gozar el servicio público. El segundo elemento cualifica la forma cómo debe prestarse el servicio público: calidad, eficiencia, eficacia, buen trato. El tercer elemento tiene relación con la información que se debe ofrecer sobre el servicio: adecuada y veraz sobre el contenido y las características del servicio público<sup>32</sup>.

53. Ahora bien, en el presente caso, la accionante sostiene que este derecho se vulneró porque el Registro Civil, a pesar de tener certeza que ella se encuentra con vida, ha decidido mantenerla en sus registros como “fallecida”, sin que pueda acceder a un documento de identidad. Por su parte, los legitimados pasivos han expuesto que no tienen la facultad de dejar sin efecto un acta de defunción, cuya inscripción fue por orden judicial y que, el 21 de diciembre de 2018 se entregó la cédula de identidad a la accionante.
54. De la lectura del cargo planteado por la accionante, se advierte que este contiene dos cuestionamientos, el primero reprocha la decisión del Registro Civil de no anular su acta de defunción, y el segundo se refiere a la imposibilidad de acceder a un documento de identificación. Por lo tanto, el primer cuestionamiento no es procedente, en la medida en que no expone una vulneración al derecho en examen, sino que únicamente persigue la corrección de la decisión tomada por el Registro Civil, decisión que como se analizó en el segundo problema jurídico fue correcta; por otro lado, el segundo cuestionamiento sí se relaciona con el contenido del derecho al acceso a bienes y servicios públicos de calidad, por lo que, procede su análisis.
55. A través del Registro Civil, el Estado tiene bajo su responsabilidad, entre otras cosas, la prestación del servicio público de registro, emisión y entrega de la cédula de ciudadanía de todas las personas que residen y han nacido en el territorio nacional, prestación que incide directamente en el derecho a la identidad<sup>33</sup>, derecho que como se estableció en el párrafo 23 *supra*, también permite la titularidad de otros derechos fundamentales, por lo que el estándar que se debe garantizar en la calidad de este servicio es alto –ver párrafo 51 *supra*–.
56. En este caso, atendiendo al contenido de la sección II *supra* y tal como se determinó en los párrafo 31 y 48 *supra*, el Registro Civil, si bien negó el pedido de nulidad del acta de defunción de conformidad con la ley en la materia, no entregó un documento de identificación provisional, una vez que verificó la identidad de la accionante, tampoco ofreció la información adecuada o explicó la manera de obtener el referido documento, a pesar de la importancia de la cédula de ciudadanía para el ejercicio de derechos fundamentales y de las eventuales dificultades que se pueden presentar al no contar con una. En este sentido, se evidencia una afectación en el segundo –calidad del servicio– y tercer elemento –información– del derecho a recibir bienes y servicios públicos de calidad.

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 889-20-JP/21, párrafo 84.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1000-17-EP/20, párrafo 93.

57. El segundo elemento fue quebrantado porque: (i) atendiendo al grado de satisfacción<sup>34</sup> de la accionante, las respuestas a sus solicitudes no fueron de calidad, dado que se analizaron de forma genérica, sin considerar la situación particular de la accionante, sus necesidades y las dificultades en el ejercicio de sus derechos constitucionales al no contar con un documento de identificación; (ii) la actuación del Registro Civil no fue eficaz, al no emitir ningún documento de identificación, una vez verificada la identidad de la señora Revelo; y, (iii) tampoco fue eficiente, pues obligaron a la accionante a acudir a la vía judicial para obtener un documento de identificación, que la entidad accionada estaba facultada para emitir, pudiendo hacerlo el mismo día que se confirmó la identidad de la señora.
58. Respecto de la información –tercer elemento–, esta será adecuada “cuando la persona usuaria puede comprender los requisitos y procedimientos para lograr el objetivo al recibir un servicio público”<sup>35</sup>, mientras que se considerará veraz “cuando lo dicho por el servidor público corresponde a todas las posibilidades disponibles en el sistema jurídico, es aplicable y pertinente a las necesidades de la persona usuaria”<sup>36</sup>. La información proporcionada a la señora Revelo se limitó a indicarle que la impugnación de su acta de defunción correspondía a la vía judicial, sin que el Registro Civil le haya proporcionado información adecuada sobre el acceso a un documento de identidad –con observación– con el que la accionante podía ejercer sus derechos constitucionales mientras se resolvía su situación en las instancias judiciales correspondientes.
59. Por otro lado, esta Corte no desconoce que por la cantidad de peticiones que recepta y resuelve el Registro Civil diariamente, su método de análisis y solución de las mismas sea objetivo y se limite a las peticiones formales, sin embargo, en un *Estado Constitucional*, la Administración debe tener un papel activo ante situaciones como las que hoy nos ocupan, por lo que es imprescindible una actuación que garantice el respeto a los derechos constitucionales. Como se mencionó en el párrafo 55 *supra*, el Registro Civil es una de las instituciones que de forma directa está obligada a garantizar el derecho a la identidad, por lo que, en cada una de sus actuaciones, debe velar por la protección de este derecho en los más altos estándares de calidad.
60. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que el Registro Civil vulneró el derecho al acceso a bienes y servicios públicos de calidad de la señora Revelo, al no haberle entregado un documento de identificación provisional una vez que se verificó su identidad, así como tampoco ofreció la información adecuada o explicó el modo para solicitarlo.

---

<sup>34</sup> Al respecto, esta Corte, en su sentencia N.º 1000-17-EP/20, párrafo 95, determinó: “[...] los factores que permiten delimitar la calidad de un servicio público se encuentran determinados por los estándares que son propios de cada prestación, que debe traducirse en la máxima satisfacción del usuario”.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 889-20-JP/21, párrafo 92.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

### H. Cuarto problema jurídico: ¿Es la acción de protección la vía adecuada y eficaz para tutelar los derechos de la accionante?

61. Las partes accionadas han señalado que la vía eficaz para declarar la nulidad del acta de defunción de la señora Reveló es la vía civil; por su parte, el abogado patrocinador de la accionante, respecto de este argumento, en la audiencia pública de primera instancia, mencionó: “[...] *lo que quiere el Registro Civil y la Procuraduría es que la señora siga intentando un juicio civil, un juicio civil señor juez que no sé cuánto tiempo durara, cuando el derecho constitucional hasta la fecha sigue vulnerando sus derechos [sic]*”.
62. En un Estado Constitucional como el ecuatoriano (art. 1 de la Constitución), “*el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia*” (art. 169 de la Constitución), es decir, el sistema procesal se configura como un conjunto de mecanismos jurídicos que aseguran la efectividad de los derechos fundamentales. El sistema procesal está constituido por la jurisdicción ordinaria y por la jurisdicción constitucional, la primera corresponde a mecanismos que tutelan derechos en vías como la civil, penal, laboral, entre otras, mientras que la segunda, consiste en procesos especializados de protección de derechos vulnerados, como la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, etcétera.
63. En este sentido, los jueces comunes que conocen casos de la jurisdicción ordinaria tienen la misma obligación de los jueces de la jurisdicción constitucional, de administrar justicia con observancia de la Constitución, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la ley (art. 172 de la Constitución), por lo tanto, la jurisdicción ordinaria, al igual que la constitucional, busca que toda persona tenga 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 (art. 75 de la Constitución).
64. En el Ecuador, respecto de la jurisdicción ordinaria, existen ciertas preocupaciones en comparación con la constitucional<sup>37</sup>, pues se la considera poco efectiva, demorada e insuficiente para reparar integralmente vulneraciones de derechos, por lo que se asume que solo la jurisdicción constitucional es un mecanismo eficaz de protección. Sin embargo, si tomamos como ciertas a estas preocupaciones, el sistema procesal colapsaría si se intentara resolver todos los asuntos en la vía constitucional.
65. En realidad, como se mencionó en el párrafo 63 *supra*, la jurisdicción ordinaria es, en principio, un mecanismo eficaz de defensa de los derechos, por las siguientes razones: (i) los casos son resueltos por jueces especializados en cada materia; (ii) los procesos han sido regulados por el legislador de manera técnica y específica; (iii) las sanciones, indemnizaciones, reparaciones o consecuencias de las posibles afectaciones a los derechos están previamente determinadas en la ley; y, (iv) la resolución de los casos debe darse en estricta observancia a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

---

<sup>37</sup> Un ejemplo de esto, son las alegaciones del defensor público al explicar porque acudió a la vía constitucional en vez de a la ordinaria, ver cita del párrafo 64, *supra*.

66. Es decir, la jurisdicción ordinaria constituye un mecanismo capital de protección de derechos y, en los casos que la Constitución, la ley o la jurisprudencia así lo establezcan, se deberá preferir a la vía ordinaria antes que la constitucional, considerando, además, el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional<sup>38</sup>. Inclusive, como se mencionó en el párrafo 20 *supra*, la obligación de los jueces y juezas de la jurisdicción constitucional, de realizar un ejercicio profundo sobre las vulneraciones alegadas previo a determinar que existe otra vía adecuada y eficaz, no es absoluto, puesto que, si “*la pretensión de la demanda de acción de protección sea exclusivamente la declaración de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio [se deberá] declarar improcedente la acción en atención a que la pretensión puede ser satisfecha en la vía ordinaria, sin realizar un análisis de vulneración de derecho*”<sup>39</sup>.
67. En definitiva, a esta Corte le corresponde examinar si –como alega la accionante– la acción de protección –jurisdicción constitucional– es el mecanismo adecuado y eficaz para tutelar sus derechos o si lo que correspondía era activar la jurisdicción ordinaria –vía civil–. En el presente caso, como se señaló en el primer problema jurídico, existían dos pretensiones, la primera que estaba definida de manera expresa, referente a la anulación del acta de defunción de la accionante; y, la segunda, que se encontraba de manera implícita en las dos peticiones y en la demanda, relativa al acceso a un documento de identificación al menos provisional. En este sentido, esta Corte analizará inicialmente la pretensión implícita para luego pasar a la explícita.
68. La acción de protección procede cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial (art. 88 de la Constitución); de manera que la omisión del Registro Civil en la entrega de un

---

<sup>38</sup> En la sentencia N.º 001-16-PJO-CC, esta Corte sostuvo: “80. Ahora, si bien se ha desechado la consideración de la acción de protección como una garantía de carácter residual, cabe aclarar que esta Corte considera que no ocurre lo propio con la subsidiaridad de la misma.

81. En efecto existen casos en los que la posibilidad fáctica o jurídica de utilizar otras vías no se advierte con tanta claridad. Puede ser incluso, que la falta de interposición de vías se deba a condiciones específicas de la jurisdicción ordinaria que hacen imposible o extremadamente dificultoso acudir a ellas. Ante este supuesto el legislador ecuatoriano ha requerido que el juez o jueza constitucional aplique sendos ejercicios de argumentación jurídica y valoración de elementos fácticos durante la sustanciación de la acción de protección, respecto de la procedibilidad de los procesos ordinarios sobre los que existiría duda. Deberá, pues, decidir si dichos procesos cumplen o no con dos condiciones determinadas: la adecuación y la eficacia. Ello no significa, bajo ningún concepto, el retornar a un modelo de garantía residual, por medio del cual se establezca como requisito de procedibilidad la interposición y agotamiento previo de los remedios administrativos o judiciales, debido a que hacerlo contravendría el objeto de la acción de protección, como mecanismo que busca el “amparo directo de los derechos reconocidos en la Constitución”; por el contrario, implica que respecto de aquellos asuntos que puedan ser ventilados en la vía ordinaria, se acuda a ella en primera instancia y solo si esta resulta ineficaz o inadecuada, se pueda activar la justicia constitucional.

82. Precisamente la subsidiaridad de la acción de protección surge porque ante la inadecuación o ineficiencia de la justicia ordinaria, el legislador ha optado por considerar a la vía constitucional como el mecanismo último para resolver un conflicto que, pudiendo solucionarse en la vía ordinaria, no lo ha hecho por inadecuación o ineficacia de la misma o porque el asunto controvertido carece de vía en la justicia ordinaria”.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 1178-19-JP/21, párrafo 101. b).

documento de identificación a la señora Revelo, una vez verificada su identidad, constituye una vulneración a los derechos constitucionales a la identidad y al acceso a bienes y servicios públicos de calidad –como se determinó en los problemas jurídicos uno y tres–, por lo que esta pretensión corresponde a la vía constitucional sin que exista otro mecanismo adecuado y eficaz para tutelar estos derechos.

69. En cuanto a la pretensión explícita, la muerte presunta de la accionante se declaró en sentencia, la misma que a la fecha de presentación de la demanda de acción de protección se encontraba ejecutoriada y ejecutada; por ende, una sentencia de acción de protección no podía dejar sin efecto una sentencia ordinaria.
70. Por su parte, el Código Civil ecuatoriano ha dedicado todo el párrafo 3° de su título II para regular la declaratoria de presunción de muerte por desaparecimiento (desde su artículo 66 al 80); de esta forma, esta Corte advierte la existencia de un mecanismo en la jurisdicción ordinaria –vía civil– que fue diseñado específicamente para regular esta figura jurídica y salvaguardar los derechos de las personas que se presume su muerte y de sus herederos.
71. Así también, esta Corte constata que la accionante activó la vía judicial ordinaria, juicio N.º 15951-2019-01156 –ver párrafo 10 *supra*–, que inició el 18 de diciembre de 2019 y obtuvo sentencia favorable el 17 de febrero de 2020; es decir, contrariamente a lo alegado por el abogado patrocinador de la accionante, la jurisdicción ordinaria fue sustanciada de manera célere y con un resultado favorable para la interesada. De todo lo expuesto, resulta indiscutible que, para anular un acta de defunción proveniente de una sentencia de muerte presunta, la vía adecuada y eficaz es la vía civil –jurisdicción ordinaria–.
72. La mencionada sentencia N.º 1178-19-JP/21 determinó que adicionalmente a la excepción impuesta por esta al alcance del precedente 001-16-PJO-CC, la Corte Constitucional podrá determinar otras excepciones, siempre que se verifique previamente que el conflicto no es constitucional –ver cita del párrafo 20 *supra*–. Así las cosas, de los párrafos 69 al 71 *supra*, se verifica que la pretensión de anular un acta de defunción proveniente de una sentencia de muerte presunta no es un asunto constitucional, considerando, además, la imposibilidad de dejar sin efecto una sentencia de la vía ordinaria mediante una acción de protección.
73. Aquello no obsta a que, ante situaciones que afecten otros derechos, más allá de la nulidad de una sentencia ejecutoriada y ejecutada de un juicio de muerte presunta, sí sea procedente la acción de protección, en la medida en que la pretensión, en esos casos, esté relacionada con la tutela directa e inmediata de derechos constitucionales<sup>40</sup>.
74. En definitiva, si la única pretensión de la demanda de acción de protección es la declaratoria de nulidad de un acta de defunción inscrita por orden judicial, las juezas y jueces constitucionales deberán, previamente a declarar improcedente la acción en

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1178-19-JP/21, párrafo 63.

atención a que la pretensión puede ser satisfecha en la vía ordinaria: (i) justificar motivadamente en qué forma la demanda y las alegaciones se limitan a la declaratoria de nulidad de un acta de defunción proveniente de una sentencia de muerte presunta; y, (ii) verificar que a la parte accionante se le haya entregado algún documento de identificación provisional. Es decir, sin realizar un análisis de vulneración de derechos, se podrá declarar improcedente la acción, cuando se cumplan los dos requisitos previamente establecidos. Adicionalmente, se debe considerar que, si el juez o jueza al analizar el caso considera que efectivamente se requiere la intervención de la justicia constitucional, entonces tiene la obligación de justificar motivadamente por qué consideró que la vía ordinaria no era la adecuada y eficaz para proteger los derechos demandados<sup>41</sup>.

**I. Quinto problema jurídico: una vez constatada la vulneración a los derechos a la identidad y al acceso a bienes y servicios públicos de calidad, ¿cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?**

75. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
76. Ahora bien, conforme fue establecido en los problemas jurídicos uno y tres, existió una vulneración en los derechos a la identidad y al acceso a bienes y servicios públicos de calidad de la accionante por no habersele entregado a la accionante un documento de identificación al menos provisional, una vez que se verificó su identidad, así como tampoco se le proporcionó un servicio público de calidad con información adecuada y veraz; sin embargo, esta transgresión no persistió en el tiempo –ver párrafo 37 *supra*–, pues el 21 de diciembre de 2018 se entregó una cédula de identidad con observación a la accionante, documento con el que podía ejercer sus derechos constitucionales. En conclusión, la primera medida de reparación que se podía dictar en el presente caso ya se materializó; sin embargo, por la vulneración ocurrida, corresponde que el Registro Civil ofrezca públicamente disculpas a la señora Revelo.
77. Asimismo, como garantía de no repetición para prevenir futuras vulneraciones similares a las verificadas por la Corte en este caso, se debe ordenar que el Registro Civil sensibilice<sup>42</sup> y capacite a sus funcionarios respecto de los derechos a la identidad y al acceso a bienes y servicios públicos de calidad, de las consecuencias que acarrea afectar estos derechos y del contenido integral de esta sentencia. Para ello, con el acompañamiento técnico de la Defensoría del Pueblo, deberá diseñar, elaborar e implementar un programa a nivel nacional dirigido a todos sus servidores públicos con una duración mínima de 20 horas.

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1679-12-EO/20, párrafo 70.

<sup>42</sup> El programa de sensibilización podrá ser virtual.

78. Con el objetivo de informar a la ciudadanía y garantizar que estos hechos no se repitan, se debe disponer que el Registro Civil, la Defensoría del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, publiquen en el banner principal del portal web de cada institución el contenido de la presente sentencia, por un periodo de seis meses consecutivos.
79. En el mismo sentido, se debe disponer que el Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública General del Estado difundan el contenido de esta sentencia a todos los jueces y juezas, defensores y defensoras públicas y abogadas y abogados del Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura, respectivamente.
80. Finalmente, al haber advertido una omisión en el análisis sobre derechos constitucionales por parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se revoca parcialmente la sentencia emitida el 16 de enero de 2019, específicamente, respecto de la vulneración del derecho a la identidad por parte del Registro Civil por no haberle entregado un documento de identificación al menos provisional a la accionante.

## VII. Decisión

La Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

1. Aceptar parcialmente la demanda de acción de protección propuesta por la señora Bertha Revelo Erazo, únicamente, respecto del acceso a un documento de identificación.
2. Declarar la vulneración a los derechos a la identidad y al acceso a bienes y servicios públicos de calidad de Bertha Revelo Erazo por parte del Registro Civil.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - 3.1. En virtud de la omisión del Registro Civil al no haberle otorgado un documento de identificación a la accionante, una vez que se verificó su identidad, así como tampoco se le proporcionó un servicio público de calidad con información adecuada y veraz, se ordena al Registro Civil la presentación de disculpas públicas a la señora Bertha Revelo Erazo. Esta se efectuará mediante un comunicado dirigido y notificado directamente a la beneficiaria de esta medida, mismo que también deberá publicarse en la página principal de la página web de la institución durante un periodo de 30 días. Las disculpas públicas deberán contener el siguiente mensaje:

*La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación pide disculpas a la señora Bertha Revelo Erazo, a quién no se le entregó un documento de*

*identificación una vez verificada su identidad. De acuerdo con lo dispuesto en la sentencia N° 165-19-JP/21, esta institución reconoce que la actuación del Registro Civil afectó los derechos a la identidad y al acceso a bienes y servicios públicos de calidad; y se compromete, ante casos similares, a entregar un documento de identificación una vez que ha verificado la identidad de la persona solicitante, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional, para evitar que estas vulneraciones se repitan.*

- 3.2.** El Registro Civil impartirá un programa de sensibilización y capacitación a nivel nacional respecto de lo establecido en esta sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 77 *supra*. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el representante legal del Registro Civil, en un plazo máximo de cuatro meses contados desde la notificación de esta sentencia, deberá informar a la Corte Constitucional el diseño y elaboración del programa, y en un máximo de ocho meses a partir de la notificación de esta sentencia deberá informar a la Corte Constitucional respecto del cumplimiento integral de la medida ordenada.
- 3.3.** El Registro Civil, la Defensoría del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, deberán efectuar la publicación de la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el periodo de seis meses consecutivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación deberán remitir a esta Corte: (i) dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el banner principal del portal web de la institución; y, (ii) dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 6 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente las entidades obligadas publicaron de manera ininterrumpida y por el plazo señalado en su sitio web la presente sentencia.
- 3.4.** El Consejo de la Judicatura, en el término máximo de 20 días desde la notificación, difunda el contenido de esta sentencia a todos los jueces y juezas a través del correo institucional. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, deberá justificar documentadamente el cumplimiento de esta disposición ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores a la finalización del término concedido para tal efecto.
- 3.5.** El Consejo de la Judicatura, en el término máximo de 20 días desde la notificación, difunda el contenido de esta sentencia a todos los abogados y abogadas del Foro a través de los correos electrónicos que consten en su sistema informático. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, deberá justificar documentadamente el cumplimiento de esta disposición ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores a la finalización del término concedido para tal efecto.

- 3.6.** La Defensoría Pública, en el término máximo de 20 días desde la notificación, difunda el contenido de esta sentencia a todos los defensores y defensoras públicas a través del correo institucional. La Defensoría Pública, a través de su representante legal, deberá justificar documentadamente el cumplimiento de esta disposición ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores a la finalización del término concedido para tal efecto.
- 3.7.** Revocar parcialmente la parte resolutive de la sentencia emitida el 16 de enero de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por lo tanto, se acepta parcialmente la demanda de acción de protección propuesta por la señora Bertha Revelo Erazo y se declara la vulneración del derecho a la identidad de la accionante por parte del Registro Civil, al no haber entregado a un documento de identificación.
- 4.** Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen.
- 5.** Notifíquese, publíquese, cúmplase, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.12  
11:50:58 -05'00'

**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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0165-19-JP**

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

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 986-19-JP/21 y acumulados**

**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 986-19-JP y acumulados**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional revisa cuatro procesos originados en demandas de acción de protección, en las que se alegaron vulneraciones de derechos constitucionales por actos de acoso laboral. En esta sentencia se caracteriza al acoso laboral como una forma de violencia que estructura una relación social, sobre todo contra las personas trabajadoras, que atenta contra la dignidad humana y es, actual o potencialmente, lesivo de los derechos de la persona, violencia que se ejerce de forma reiterada en el lugar de trabajo o en cualquier momento entre los sujetos de la relación y que trae como resultado para la persona afectada un menoscabo, maltrato o humillación, o bien la amenaza o perjuicio de su situación laboral. Finalmente, se declara la vulneración de los referidos derechos en los casos A, B y C; y se desestima la acción presentada en el caso D.

**CONTENIDO**

**I. CASOS EN REVISIÓN** .....

    A. Proceso de revisión N.º 1434-20-JP (también, “caso A”).....

    B. Proceso de revisión N.º 986-19-JP (también, “caso B”).....

    C. Proceso de revisión N.º 1480-20-JP (también, “caso C”).....

    D. Proceso de revisión N.º 1932-19-JP (también, “caso D”).....

**II. PROCEDIMIENTO EN LA CORTE CONSTITUCIONAL** .....

**III. COMPETENCIA** .....

**IV. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**.....

**V. CONSIDERACIONES PRELIMINARES** .....

**VI. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS** .....

    E. Problema jurídico 1: En el caso A, ¿se vulneró el derecho a la tutela administrativa efectiva de Yolanda Cando porque la denuncia de acoso laboral que presentó no fue tramitada con la debida diligencia? .....26

    F. Problema jurídico 2: En el caso B, ¿se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial de Juan Carlos Delgado debido a que habría sufrido actos de acoso laboral por parte de la compañía accionada por motivo de su discapacidad visual? .....28

    G. Problema jurídico 3: En el caso C, ¿se vulneró el derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante en razón de que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que causaron una afectación psicológica en ella, y que consistieron en un cambio administrativo dispuesto por las autoridades para la ocupación de un cargo que no

correspondía con su formación ni con las funciones que desempeñaba en el puesto del que era titular? .....

H. Problema jurídico 4: En el caso D, ¿se vulneró el derecho al trabajo del accionante en virtud que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que lo presionaron a presentar su renuncia al cargo?.....

**VII. CONCLUSIONES** .....

**VIII. REPARACIÓN INTEGRAL** .....

I. Caso A: .....

J. Caso B: .....

K. Caso C: .....

**IX. DECISIÓN** .....

**I. Casos en revisión**

1. La presente sentencia se dicta dentro de una causa que acumula cuatro procesos de revisión originados en acciones de protección seleccionadas por esta Corte con miras al desarrollo de jurisprudencia vinculante. A continuación, se reseña cada uno de ellos:

**A. Proceso de revisión N.º 1434-20-JP (también, “caso A”)**

*A.a. Reseña del caso*

2. Este caso se refiere a la acción de protección N.º 05241-2020-00009, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 20 de agosto 2020<sup>1</sup>. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión N.º 986-19-JP el 6 de abril de 2021.
3. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 16 de junio de 2020<sup>2</sup>, por Yolanda del Rocío Cando Salme (también, “la accionante”) en contra de Stalin Garzón Salazar, en su calidad de Inspector del Ministerio de Trabajo (también, “MDT”) de Cotopaxi, y de Germánico Alvear Escobar, como Director de la Casa de la Cultura Núcleo de Cotopaxi (también, “CCENC”). En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a los actos de acoso laboral ejercidos por Germánico Alvear y a la inacción del Inspector del Trabajo respecto de la denuncia de acoso laboral que presentó la accionante.
4. El 3 de julio de 2020, el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi expidió sentencia, en la que aceptó la acción de protección, declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, y al trabajo<sup>3</sup>. Frente a ello, los legitimados pasivos interpusieron recurso de apelación.

---

<sup>1</sup> Memorando N.º CC-STJ-CTSR-2021-015 de 5 de mayo de 2021. Expediente constitucional de la causa N.º 1434-20-JP, fj. 23 vta.

<sup>2</sup> Demanda de acción de protección. Ibidem, fj. 4 a 10 y fjs. vtas.

<sup>3</sup> En lo principal, como medidas de reparación, ordenó que el MDT, a través de otro inspector, realice el trámite de investigación y que tanto el MDT, como la Casa de la Cultura ofrezcan disculpas públicas.

5. El 12 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Miliar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi expidió sentencia, en la que aceptó parcialmente el recurso de apelación presentado por la parte accionada<sup>4</sup>.
6. Los hechos probados del caso son los siguientes:
  - 6.1. La accionante inició labores como secretaria en la CCENC el 27 de diciembre de 2017<sup>5</sup>.
  - 6.2. La accionante presentó una denuncia de acoso laboral, signada con el N.º LAT-DL-2019-0002; en relación con la cual, el 15 de julio de 2019, la inspección del trabajo de Cotopaxi avocó conocimiento y solicitó que se cumpla con los requisitos establecidos en el Art. 142 del COGEP<sup>6</sup>. Ante ello, el 17 de julio de 2019, el abogado representante de la accionante presentó un escrito en el que indicó que, *“dando cumplimiento (...) me permito completar lo solicitado”* y especificó que fundamenta su pedido en el artículo 24 y 48.º de la Ley Orgánica de Servicio Público (también, “LOSEP”).
  - 6.3. El 23 de julio de 2019<sup>7</sup>, el inspector del trabajo resolvió el archivo de la denuncia debido a que *“la parte accionante no ha dado cumplimiento con lo requerido por esta Autoridad de Trabajo respecto de los numerales 5, 6, y 7 del Art. 142”* del COGEP<sup>8</sup>.
  - 6.4. Frente a ello, la accionante solicitó ampliación y aclaración respecto a si el archivo se da por no haber completado los requisitos o por considerarse autoridad incompetente para tramitar la denuncia<sup>9</sup>. En atención a dicha solicitud, el 07 de

---

<sup>4</sup> En lo principal, consideró que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, ni del derecho al trabajo; y se declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante. Como medidas de reparación se dispuso dejar sin efecto lo actuado por el inspector del trabajo de Cotopaxi, a partir de la providencia de 15 de julio de 2019; y que el MDT dé trámite a la denuncia presentada por la accionante, como entidad competente en relación con sumarios administrativos y el ejercicio de la acción disciplinaria.

<sup>5</sup> Acción de personal N.º DATH-2017-0712 de 27 de diciembre de 2017. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, f. 30.

<sup>6</sup> Providencia de 14 de julio de 2019, suscrita por Stalin Garzón, inspector del trabajo. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo V, f. 174.

<sup>7</sup> Providencia de 23 de julio del 2019, suscrita por Stalin Garzón, inspector del trabajo. *Ibidem*, fjs. 185 y vta.

<sup>8</sup> COGEP, artículo 142: *“Contenido de la demanda. La demanda se presentará por escrito y contendrá: (...) 5. La narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente clasificados y numerados. 6. Los fundamentos de derecho que justifican el ejercicio de la acción, expuestos con claridad y precisión. 7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica”*.

<sup>9</sup> Escrito de 23 de julio de 2019. *Ibidem*, f. 446.

agosto de 2019<sup>10</sup>, el inspector de trabajo se ratificó en el archivo y explicó que, en sus fundamentos de hecho, Yolanda Cando no especificó si la denuncia es por acoso laboral o discriminación, siendo que “*el Acoso Laboral se sustancia mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0169 publicado en el Registro Oficial el día 10 de Noviembre de 2017*”, mientras que las denuncias de discriminación laboral se tramitan con base en el Acuerdo Ministerial N.º 82 (normativa de erradicación de la discriminación en el ámbito laboral), “*determinando con exactitud a cuál de las prohibiciones de discriminación recayera los presuntos actos*”, lo cual tampoco habría establecido en el escrito encaminado a completar la denuncia.

- 6.5.** El 24 de agosto de 2019<sup>11</sup>, la accionante presentó una denuncia por acoso laboral a Juan Pablo Atiaga, encargado de Talento Humanos de la CCENC, y solicitó un pronunciamiento sobre la investigación e inicio de sumario en contra de Germánico Escobar, Director de la CCENC. A esta denuncia, se respondió mediante memorando N.º CCE-CCENCX-2019-0023-M, en la que se indica que la CCENC:

*no cuenta con la Unidad de Talento Humano y así como tampoco de Asesoría Jurídica por lo que no es competencia iniciar el proceso solicitado y que solicita que se comuniquen a la Sede Nacional para que avoquen conocimiento y se siga el proceso de acuerdo a lo que establece la legislación vigente*<sup>12</sup>.

- 6.6.** Enviada la denuncia a la Sede Nacional, mediante memorando N.º CCE-DATH-2019-237 de 12 de septiembre de 2019<sup>13</sup>, esta concluyó:

*En el presente caso el Presidente de la Sede Nacional no extiende ni formaliza los nombramientos de los Directores Provinciales, sino que se formaliza con el Acta de Elección en el cual se hacen constar los resultados de las elecciones y producto de ello la proclamación de Director Núcleo Provincial. (...) Si la Asamblea Provincial es el órgano nominador del Director Provincial, corresponde a aquella también conocer y resolver sobre su remoción, de haber causales para ello y siguiéndose el debido proceso al que tiene derecho toda persona.*

- 6.7.** En escrito de 08 de noviembre de 2019<sup>14</sup>, dirigido a Diego Zambrano, Primer Vocal CCE-Cotopaxi, la accionante expuso que se estaba vulnerando su derecho al debido proceso, por cuanto la denuncia que presentó se remitió al Director de la CCENC, que es la persona denunciada. En ese sentido, solicitó la devolución del expediente y que se emita una respuesta motivada a su petición inicial.

---

<sup>10</sup> Providencia de 7 de agosto de 2019 de la Delegación Provincial de Trabajo y Servicio Público, inspectoría de trabajo de Cotopaxi. *Ibidem*, fjs. 447 y 448 y vtas.

<sup>11</sup> Denuncia presentada a persona responsable de la Unidad de Talento Humano de la CCECN. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 24 A 27.

<sup>12</sup> Memorando N.º CCE-CCENCX-2019-0023-M de 24 de agosto de 2019. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 22 y 23.

<sup>13</sup> Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 19 y vta.

<sup>14</sup> Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 4 y 5.

- 6.8.** El 10 de diciembre de 2019<sup>15</sup>, Diego Zambrano, Primer Vocal de la CCENC, informó a Carlos Poveda, abogado de la accionante, que el expediente completo de la denuncia presentada se remitió al Ministerio de Cultura y Patrimonio<sup>16</sup>.
- 6.9.** Finalmente, la denuncia de acoso laboral no recibió el trámite para su investigación a fin de llegar a una conclusión, y la accionante presentó la demanda de acción de protección.

***A.b. Pretensiones y fundamentos de la accionante***

- 7.** La accionante pretendía que se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (Art. 75, CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7.(I), CRE), a la seguridad jurídica (Art. 82, CRE) y al trabajo (Art. 33, CRE). Al respecto, manifestó lo siguiente:
- 7.1.** Que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al trabajo porque:
- 7.1.1.** De conformidad con el Art. 24 de la LOSEP, la accionante dirigió la denuncia de acoso laboral al MDT, quienes no dieron trámite a la misma y la archivaron por no cumplir con los requisitos establecidos para una demanda en el COGEP, siendo que, según las últimas reformas a la LOSEP, en algunos casos el MDT tiene potestad para pronunciarse sobre los sumarios administrativos.
- 7.1.2.** En razón de lo determinado por el MDT, la accionante remitió la denuncia de acoso directamente a la CCENC, sin que se haya dado respuesta. De forma que el proceso se remitió a la sede en Quito, la cual nuevamente lo dirigió a Latacunga, bajo el argumento de que tampoco es competente y que el Directorio de la CCENC es el que debe resolver la petición, mas, dicho Directorio se encuentra conformado por el señor Germánico Alvear, en su calidad de director, lo que lo convertiría “*en juez y parte*”.
- 7.2.** Que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la providencia, en la que el MDT se pronuncia sobre la denuncia, es contradictoria porque, por un lado señala que no se ha cumplido con los requisitos establecidos en el COGEP; y por otra, que no son la entidad competente para dar trámite a la misma.
- 7.3.** Que, por tanto, solicita que se declare la vulneración de sus derechos y se disponga, entre las medidas de reparación, se publique la sentencia, se realice un curso

---

<sup>15</sup> Oficio N.º 013-OF-DIZARO. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fj. 10.

<sup>16</sup> Oficio N.º 012-OF-DIZARO de 09 de diciembre de 2019, dirigido al entonces Ministro de Cultura y Patrimonio, Juan Fernando Velasco. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 10 a 13 y vtas.

dirigido al MDT y la CCENC por un lapso de tres meses, y se ofrezca disculpas públicas.

#### ***A.c. Fundamentos de la parte accionada***

8. Marco Guevara Bermúdez, en su calidad de experto jurídico de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Ambato del MDT manifestó que la resolución de archivo emitida por el MDT podía ser impugnada en la vía ordinaria, con base en los artículos 217 y 219 del Código Orgánico Administrativo. En ese sentido, solicitó que se deseché la acción de protección por ser improcedente en este caso y para sustentar esta afirmación cita tanto doctrina, como las siguientes normas: artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, artículos 69 y 76 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículos 3 y 10 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Asimismo, señaló que el régimen laboral aplicable es el establecido en la LOSEP y no era competencia del inspector del trabajo.<sup>17</sup>
9. Sergio Rodríguez, en su calidad de abogado patrocinador de Germánico Alvear señaló que la denuncia estuvo dirigida a Germánico Alvear y que este no puede ser juez y parte; así puntualiza que la accionante no identificó dónde pueden tramitar su petición y que al no presentarse ante autoridad competente, no se ha establecido un proceso. De forma que, en el supuesto de que la Casa de la Cultura fuese la entidad competente, ante la falta de respuesta, la accionante podía solicitar se declare el silencio administrativo.<sup>18</sup>
10. Cristian Viera, en representación de la Procuraduría General del Estado, señaló que “*los sustanciadores en la ciudad de Quito [sic] son los competentes para conocer este tipo de sumarios y el accionante debería dirigirse a la planta central para el trámite pertinente eso quiero resaltar porque genera responsabilidades en el sector público [sic] no se cumplen los requisitos del numeral 3 del art. 40 y cae en las causales del art. 45*”<sup>19</sup>.

#### **B. Proceso de revisión N.º 986-19-JP (también, “caso B”)**

##### ***B.a. Reseña del caso***

11. Este caso se refiere a la acción de protección N.º 01571-2019-01047, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 22 de julio de 2019<sup>20</sup>. El caso fue seleccionado el 18 de mayo de 2020.

---

<sup>17</sup> Escrito de contestación de la Dirección Regional el Trabajo y Servicio Público del MDT. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, causa N.º 05241-2020-00009, cuerpo V, fjs. 453 a 455 y vtas.

<sup>18</sup> Audiencia pública. *Ibidem*, fjs. 483, 484 y vtas.

<sup>19</sup> Audiencia de apelación, causa N.º 05241-2020-00009. Sistema Satje.

<sup>20</sup> Se remitió mediante oficio N.º 271-SEDPCPJA-19, en el marco de la acción extraordinaria de protección presentada por la Coordinadora Zonal 6 de la DPE. La causa se signó con el N.º 2237-19-EP.

12. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 8 de abril de 2019<sup>21</sup>, por César Zea Abada, en su calidad de Coordinador General Defensorial 6 de la Defensoría del Pueblo (también, “DPE”), en representación de Juan Carlos Delgado Valdivieso (también, “el accionante”). La demanda se presentó en contra de Xavier Bermúdez, en representación de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público (también, “DRT”) de Cuenca, y de Ximena Alexandra Ávila Vidal, en representación de la compañía Auto Servicios Vidal Gevidal y Cía. Ltda. (también, “la compañía”). En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a que la DRT aceptó la solicitud de visto bueno presentada por la compañía, pese que el hoy accionante alegó que era sujeto de actos de acoso laboral.
13. El 24 de abril del 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca expidió sentencia en la que negó la acción de protección, por considerar que el asunto debe sustanciarse por la vía judicial ordinaria. Frente a ello, el accionante interpuso recurso de apelación.
14. El 21 de junio de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay expidió sentencia (sentencia en revisión) en la que rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.<sup>22</sup>
15. En lo concerniente a las pruebas actuadas en procesos de acción de protección, se considerará el último inciso del artículo 16 de la LOGJCC, que prescribe lo siguiente:

*En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.*
16. Con base en lo señalado en el párrafo precedente, los hechos probados del caso son los siguientes:
  - 16.1. Juan Carlos Delgado es una persona con discapacidad visual, superior al 70%.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Demanda de acción de protección. Expediente de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo III, fjs. 271 a 283.

<sup>22</sup> La Sala concluyó que no se demostró la vulneración de derechos constitucionales y que, las pretensiones y derechos de la demanda de acción de protección debían ser reclamados a través de las vías de justicia ordinaria. En relación con la vulneración del derecho al trabajo en igualdad de condiciones, a la integridad física y psíquica, y a una vida libre de violencia de las personas con discapacidad, la Sala refiere que “no se evidenció que haya afectado su derecho al trabajo en condiciones de igualdad, pues la relación laboral terminó por una causa prevista en la ley, de tal forma que se ha respetado aquella garantía de la seguridad jurídica”. Específicamente sobre los actos de discriminación, en la sentencia se manifiesta que “el accionante no ha señalado frente a quienes, o comparado con quienes ha sido tratado de forma diferente, o debía ser tratado de forma igual”; asimismo, concluye que este no corresponde al despido injustificado de una persona con discapacidad (Art. 195.3, CDT), por cuanto la relación laboral terminó por una causa de visto bueno.

<sup>23</sup> Carné de discapacidad N.º 0102424099, porcentaje 79%, 4 de septiembre de 2012. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo IV, fj. 323. En el marco del trámite de visto bueno, se refiere un carné de discapacidad actualizado, que especificaría un porcentaje de discapacidad del 71%.

- 16.2. Desde el 3 de noviembre de 2012, el accionante laboró en la compañía Gerardo Vidal, en calidad de administrador de la Estación de Servicio Vidal en Cuenca<sup>24</sup>; y luego, tras el fallecimiento del señor Gerardo Vidal, la compañía cambió de nombre a Auto Servicios Vidal Gevidal y Cía. Ltda., para la que continuó prestando sus servicios.
- 16.3. El accionante solicitó boletas de comparecencia ante la Inspectoría del Trabajo del Azuay para la Gerente de la compañía, las cuales fueron emitidas el 12 de enero de 2018<sup>25</sup> y el 8 de mayo de 2018<sup>26</sup>. Respecto de la primera boleta, solicitó una explicación de los descuentos que se le realizaron, una aclaración sobre sus funciones como administrador, denunció las persecuciones que atravesaba, y pidió que se coloquen cámaras de vigilancia no solo dirigidas a su escritorio; respecto de la segunda, manifestó que paulatinamente se le habían retirado funciones y cambiado otras, lo que se consideraría un despido intempestivo, y que se le sancionó y multó con el 10% de su remuneración por “*supuestamente-desobedecer las órdenes (...) al haber ayudado a despachar combustible*”.
- 16.4. Por efecto de las boletas, las partes comparecieron ante el inspector de trabajo Mario Villavicencio<sup>27</sup> y ante la inspectora Tatiana Rodríguez<sup>28</sup>, respectivamente; pero en ninguna de esas comparecencias llegaron a una conciliación.
- 16.5. Se realizó un informe de análisis de puesto de trabajo por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (también, “IESS”), en el que concluyó lo siguiente sobre el nivel de riesgo del accionante en el puesto de trabajo de computadora:

*En el puesto de trabajo de **computadora** se obtuvo un nivel de riesgo 6 para el lado derecho y un nivel de riesgo 5 para el lado izquierdo, cuyo método propone como actuación que se requiere el rediseño de la tarea, sin embargo, en esta evaluación es importante considerar, que el afiliado por la disminución de su agudeza visual, tiene que adoptar posturas ergonómicas forzando su cuello y tronco, cuyas posturas le permiten al afiliado estar cerca del monitor y el teclado, ya que si el afiliado se aleja del monitor no le permite visualizar los caracteres en la pantalla, así también no puede mover el monitor para apoyar su brazo derecho sobre el escritorio, ya que el moverlo aumenta la distancia visual con el monitor, por lo que tampoco puede visualizar lo escrito en la pantalla.*

*Adicionalmente también se puede indicar que por su problema de visión el afiliado realiza las diferentes actividades en la computadora con mayor lentitud, realizando un*

---

<sup>24</sup> Contrato de trabajo plazo fijo. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo I, fj. 11 y 12.

<sup>25</sup> Boleta única de notificación N.º 503331. *Ibidem*, fj. 92 a 94.

<sup>26</sup> Boleta única de notificación N.º 513506. *Ibidem*, fj. 61 a 63.

<sup>27</sup> Acta de comparecencia dentro de la boleta única de notificación N.º 503331 de 17 de enero de 2018. *Ibidem*, cuerpo II, fj. 121.

<sup>28</sup> Acta de comparecencia dentro de la boleta única de notificación N.º 513506 de 21 de mayo de 2018. *Ibidem*, fj. 131.

*gran esfuerzo visual, tomando posturas de cuello y tronco que incrementan la puntuación final del método aplicado*<sup>29</sup>.

- 16.6.** La compañía solicitó el visto bueno en contra del accionante por la causal establecida en el Art. 172.2 y 172.7<sup>30</sup> del Código del Trabajo (también, “CDT”), por presuntamente haber contrariado las prescripciones y dictámenes médicos. En el marco de este procedimiento de visto bueno N.º 275754, el señor Juan Carlos Delgado presentó su escrito de contestación en el que señaló que estaba atravesando actos de “*acoso, persecución, hostigamiento, discriminación y odio*”, entre los que detalló el cambio de funciones, incluía el trabajo prolongado en la computadora y el retiro de otras actividades que venía desempeñando<sup>31</sup>, lo que también manifestó en la diligencia de investigación de visto bueno al siguiente tenor:<sup>32</sup>

*(...) desde el mes de octubre del 2016 hasta la fecha he venido siendo víctima de actos de acoso como persecución, hostigamiento, discrimen y odio en mi lugar de trabajo realizado por sus representantes legales, actos que de igual manera se los ha detallado en mi escrito de contestación a los cuales me remito, que en resumen son cambio de funciones, llamados de atención, marcaciones diarias diferentes, inseguridad jurídica interna, rebaja de mi remuneración, aislamiento laboral, violación a mi privacidad; etc y que llegó a su cúspide el 04 de octubre del 2018 cuando en un acto totalmente engañoso se me pidió que acuda a dejar documentos en la empresa con la finalidad de elaborar mi rol de pagos correspondiente al mes de septiembre del 2018, y por cuanto en los meses de agosto y septiembre no recibí valor alguno por concepto de sueldo debido a los permisos médicos, es decir con total justificativo tuve que trasladarme a la empresa a dejar los documentos solicitados, no he incumplido de manera injustificada ningún reposo médico (...)*

- 16.7.** El 16 de diciembre de 2018, la inspectoría del trabajo emitió su resolución, en la que concedió el visto bueno solicitado por el empleador por la causal establecida en el artículo 172.7 del CDT<sup>33</sup> y se finalizó la relación laboral con el accionante.

### ***B.b. Pretensiones y fundamentos del accionante***

- 17.** El accionante alegó la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo, a la igualdad y no discriminación, a una atención prioritaria a personas con discapacidad

<sup>29</sup> Formulario para informe de análisis de puesto de trabajo- ATP de marzo/2017. *Ibidem*, fjs. 33 a 38.

<sup>30</sup> CDT: “Art. 172.- Causas por las que el empleador puede dar por terminado el contrato.- El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, previo visto bueno, en los siguientes casos: (...) 2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; (...) 7. Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente; o por contrariar, sin debida justificación, las prescripciones y dictámenes médicos”.

<sup>31</sup> Escrito de contestación en el marco del procedimiento de visto bueno. *Ibidem*, cuerpo VII- parte I, fjs. 644 a 653.

<sup>32</sup> Diligencia de investigación del trámite de visto bueno N.º 275754. *Ibidem*, fjs. 666 a 676.

<sup>33</sup> Resolución de visto bueno de 16 de diciembre de 2018. *Ibidem*, fjs. 680 a 683 y vta.

(art. 35, CRE), a la estabilidad laboral reforzada<sup>34</sup>, a la integridad personal y una vida libre de violencia (art. 66.3.(a) y (b), CRE), como garantía de la dignidad humana, debido a que fue víctima de actos de acoso laboral y discriminación en razón de su discapacidad, lo cual constituye violencia en el ámbito laboral. Al respecto, manifestó:

**17.1.** Que se vulneraron sus derechos a la igualdad y no discriminación así como a una vida libre de violencia por las siguientes razones:

**17.1.1.** A partir de octubre de 2016, fecha en que Ximena Ávila fue nombrada gerente de la compañía, el accionante fue víctima de acoso laboral y discriminación; de forma que, pese a que se conocía de su discapacidad visual, le asignaron funciones que no consideraron esta condición, de forma que desarrollaba un trabajo que le obligaba a permanecer frente al computador aproximadamente un 70% del tiempo, siendo que antes, desempeñaba funciones de carácter operativo, *“por las cuales se mantenía en movimiento, no escritorio”*.

**17.1.2.** Presentó dos denuncias en la Dirección Provincial de Trabajo del Azuay, la cual se habría limitado a convocar a audiencias, sin resultado alguno; lo que habría permitido que continúe el acoso laboral y actos discriminatorios por parte de la compañía; en cuyo marco se le continuaron asignando actividades *“no acordes con su discapacidad con el fin de obligarlo a renunciar”*.

**17.2.** Que, se vulneró su derecho a la integridad física y psicológica porque habría sido diagnosticado con túnel carpiano y deterioro en su salud emocional, provocados por estrés laboral, los cuales antes no había presentado, en virtud de lo cual, tuvo que solicitar reposos. En este sentido, a la fecha de la demanda, las actuaciones de la compañía le *“han provocado un estado de lesión física permanente (...), afectando por tanto su vida digna y proyecto de vida”*, pues no se tomó en cuenta su estado de salud y condición de discapacidad.

**17.3.** Que se vulneró su derecho al trabajo, en relación con la estabilidad laboral reforzada, porque tuvo que ser intervenido por su problema en el túnel carpiano y la compañía solicitó el visto bueno, argumentando que el accionante habría roto *“su reposo absoluto, al llegar a la empresa a dejar unas planillas del IESS”*, cuando fue el mismo empleador el que solicitó estas planillas; lo que constituye un acto de engaño. En esta línea, el visto bueno concedido por el MDT *“no es otra cosa que el producto de la OMISIÓN de la Dirección Regional del Trabajo del Azuay, quien tenía (...) la obligación de precautelar que las personas con discapacidad no sean discriminadas ni hostigadas en el ámbito laboral, así como adoptar las medidas necesarias y tendientes a garantizar la condición de continuidad laboral y no lo contrario”*.

---

<sup>34</sup> El accionante alegó este derecho con base en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC de la Corte Constitucional.

**17.4.** Como medidas de reparación solicita que: la compañía lo indemnice; tanto la DRT del Azuay, como la compañía, le ofrezcan disculpas públicas a través de un medio de comunicación de amplia circulación; y se inicien las investigaciones administrativas que correspondan a fin de determinar la responsabilidad de los servidores que incurrieron en las vulneraciones de derechos.

***B.c. Fundamentos de la parte accionada***<sup>35</sup>

- 18.** La compañía accionada sostuvo que el acoso laboral se encuentra previsto en el Código de Trabajo como causal para dar por terminada la relación laboral; por lo que existe un mecanismo efectivo de carácter ordinario. Asimismo, que la pretensión del accionante es que se declare la vulneración de un derecho, que le genere una indemnización por una lesión física permanente, por lo que no es objeto de una acción de protección.
- 19.** Que el accionante tenía problemas de salud anteriores al tiempo en que Ximena Vidal haya asumido la gerencia. Por otra parte, manifiesta que el accionante se negó a ser valorado por personal de salud ocupacional de la empresa, así como a indicar las actividades que realizaba, por lo que fue imposible realizar la valoración. En esta línea, solicita que la acción se declare improcedente, y afirma que la empresa no incurrió en actos de discriminación.
- 20.** Por su parte el señor Juan Pablo Merchán, asesor jurídico del MDT, indica que el presente no es objeto de acción de protección porque existen vías ordinarias con un procedimiento específico ante el MDT o jueces del trabajo; y que no hubo ninguna omisión del Director del Trabajo, pues si se realizó una petición al inspector de trabajo, no corresponde se demande al director. De igual forma que, el trámite ante el inspector de trabajo fue una solicitud de comparecencia, la cual es únicamente para llegar a acuerdos y cada trámite administrativo tiene su requisito y su forma de resolución.

**C. Proceso de revisión N.º 1480-20-JP (también, “caso C”)**

***C.a. Reseña del caso***

- 21.** Este caso se refiere a la acción de protección N.º 01333-2020-01050, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 4 de marzo de 2021<sup>36</sup>. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión del caso N.º 986-19-JP el 5 de julio de 2021.
- 22.** La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 13 de febrero de 2020<sup>37</sup>, por Natali Bersabé Andrade Villalta (también, “la accionante”) en contra de Paúl Edmundo Delgado Palacios, en su calidad de Comandante General de la Guardia

---

<sup>35</sup> Audiencia oral y pública. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo VIII, fjs. 800 a 803.

<sup>36</sup> Oficio N.º 35-2021-SL de 04 de marzo de 2021. Expediente constitucional de la causa N.º 1480-20-JP, fj. 15.

<sup>37</sup> Demanda de acción de protección. *Ibidem*, fj. 32 a 38 y fjs vtas.

Ciudadana del Gobierno Autónomo Descentralizado (también, “GAD”) del cantón Cuenca. En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a que autoridades de la institución habrían incurrido en actos de acoso laboral, el que se habría manifestado, entre otras cosas, en un cambio administrativo.

23. El 6 de marzo de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca expidió sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada<sup>38</sup>. Frente a ello, la Procuraduría General del Estado y la accionante interpusieron recurso de apelación.
24. El 27 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay expidió sentencia<sup>39</sup>, en la que rechazó el recurso de apelación presentado por la Procuraduría General del Estado y aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la accionante<sup>40</sup>.
25. Los hechos probados del caso son los siguientes:
  - 25.1. El 17 de enero de 2017, la accionante ingresó a laborar en la Guardia Ciudadana de Cuenca, mediante contrato de servicios ocasionales. Tras haber ganado el concurso de méritos y oposición, el 10 de octubre de 2018, se titularizó en el puesto de “contadora”<sup>41</sup> de la referida institución.
  - 25.2. El 16 de enero de 2020, el Dr. Wilson Cajamarca, Mgs. en salud ocupacional y seguridad del trabajo, certificó que la accionante presenta lo siguiente:

*cuadro compatible con problemas relacionados con el desgaste profesional más trastorno de ansiedad generalizada CIE10.- Z730-F411 con situación más desfavorable en las dimensiones de exigencias cuantitativas doble presencia, exigencias emocionales , ritmo de trabajo, influencia, sentido de trabajo, inseguridad sobre el empleo, confianza*

---

<sup>38</sup> En la sentencia, se consideró que el GAD no había capacitado a la accionante para el desempeño de sus funciones como analista de transporte, lo que generó un cuadro de ansiedad y estrés; y se dispuso, como medida de reparación, que se capacite a la accionante para el desempeño de dicho cargo hasta que sea reintegrada a su cargo como contadora. Se declaró la vulneración del derecho al trabajo en relación con el desempeño de un trabajo saludable, establecido en el artículo 33 de la Constitución, en concordancia con el artículo 66. 3.(a) *ibidem*, en relación con la integridad psíquica.

<sup>39</sup> En tal virtud, la Sala dispuso que la accionante sea reintegrada inmediatamente al cargo de contadora administrativa financiera de la Guardia Ciudadana y que se dé cumplimiento al acta de la reunión de 27 de enero de 2020, para precautelarse la salud de la accionante y que sus “*funciones las realice en un espacio y ambiente en donde se respete su dignidad y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado*”.

<sup>40</sup> Según señala en su escrito, la accionante interpuso recurso de apelación debido a que en primera instancia se concluyó la vulneración de derechos por estrés laboral y, a decir de la accionante, había “*persistentes conductas de acción y omisión de violencia en contra de la accionante*”. Asimismo, indica que las medidas de reparación, alega que no suspenden la vulneración del derecho, sino que “*el señor juez pretende que se mantenga la vulneración durante nueve meses y revictimizando a la accionante frente a la violencia imputada en su contra*”.

<sup>41</sup> Acción de personal de nombramiento permanente, código de la acción N.º 004, 10 de octubre de 2018. Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca, fjs. 9 y 10.

*vertical, justicia y calidad de liderazgo. Condiciones que son riesgo para la salud de la paciente*<sup>42</sup>.

- 25.3.** El 16 de enero de 2020<sup>43</sup>, la accionante puso en conocimiento del Comandante el resultado de la evaluación psicológica<sup>44</sup> realizada por Wilson Pillaga, psicólogo clínico del Centro de Emergencias del IESS, el 10 de enero de 2020. En esta evaluación, estableció la existencia de “*problemas relacionados con desavenencias con el jefe y los compañeros Z 564. Trastorno de ansiedad generalizada Z 564. Otros síntomas y signos que involucran el estado emocional R 458*”. Asimismo, el psicólogo clínico recomendó que “[s]e dé la búsqueda de un cambio de espacio físico o la unidad administrativa laboral como para mejorar sintomatología psicológica y médica”. En este escrito, la servidora también informó sobre un hostigamiento del que era sujeto, al siguiente tenor:

*señor Comandante, sucede que a partir de Agosto de 2019, vengo sufriendo una grave situación personal de hostigamiento que -podría considerarse inclusive como acoso laboral y violencia psicológica por parte del Director de Talento Humano y la actual Directora Financiera; lo cual me ha llevado a una situación de imposibilidad de trabajo y total riesgo laboral para mi salud física y emocional, conforme se aprecia de los certificados médicos abalizados [sic] por el IESS, cuya copia acompaño (...).*

- 25.4.** El 27 de enero de 2020, en la reunión<sup>45</sup> mantenida entre el Comandante y el jefe de Talento Humano, se decidió que la accionante finalice el cierre del año fiscal correspondiente al 2018 y 2019, y realizar una redistribución de funciones entre varios servidores, con el propósito de cumplir con las recomendaciones del informe psicológico, entre las cuales se encuentra la relativa a que “*se de [sic] la búsqueda de un cambio de espacio físico o la unidad administrativa laboral, para mejorar la sintomatología física y médica*”.

- 25.5.** El 10 de febrero de 2020, mediante memorando N.º MEMO-UATH-0115-2020, el jefe de Talento Humano puso en conocimiento de la accionante que se resolvió el cambio administrativo a la Unidad de Transportes y se adjuntó la acción de personal<sup>46</sup>. Entre las principales funciones a desempeñar en el nuevo puesto, se encontraban las siguientes: asesorar técnicamente el área de transportes, mantenimiento, reparación y control de vehículos, motos y bicicletas; efectuar inspecciones al equipo de transportes con el objeto de verificar el estado de los mismos; elaborar términos de referencia de acuerdo con las necesidades del área;

---

<sup>42</sup> Certificado suscrito por Dr. Wilson Cajamarca, avalado por el IESS. Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca. Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca, fj. 4.

<sup>43</sup> Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca. Fj.7 y vta.

<sup>44</sup> Certificado psicológico de salud mental, suscrito por el psicólogo Wilson Pillaga el 10 de enero de 2020. *Ibidem*, fj. 2 y 3.

<sup>45</sup> Memorando N.º CGGCC-0044-2020 de 7 de febrero de 2020, suscrito por el Comandante General de la Guardia Ciudadana, que adjunta el acta de la reunión de 27 de enero de 2020. *Ibidem* fj. 10 a 15.

<sup>46</sup> Memorando N.º MEMO-UATH-0115-2020 de 10 de febrero de 2020, suscrito por Paúl Moscoso, Jefe de Talento Humano, que adjunta la acción de personal de cambio administrativo de Natali Villalta del puesto de contadora en el área Financiera a analista de transporte. *Ibidem*, fj. 17 a 22.

recibir, revisar y validar las órdenes de mantenimiento y reparación de unidades (vehículos, motos, bicicletas).

***C.b. Pretensiones y fundamentos de la accionante***

**26.** La accionante pretendía que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la salud (Art. 32, CRE), al trabajo (Art. 33, CRE), a desempeñar funciones públicas con base en méritos y capacidades (Art. 61.7, CRE), a la integridad personal y una vida libre de violencia (Art. 66.3.(a) y (b), CRE). Al respecto, manifestó lo siguiente:

**26.1.** Que, en agosto del 2019, hubo cambio de autoridades y, a partir de esa fecha la accionante habría sido víctima de violencia psicológica y acoso laboral por parte de las siguientes autoridades de la Guardia Ciudadana de Cuenca: el Director de Talento Humano, Paúl Leonardo Moscoso Paredes, y la Directora Financiera, Paulina Elizabeth Álvarez Cabrera. Esto habría provocado la vulneración de su derecho al trabajo, a la salud e integridad personal, en sus dimensiones física y psicológica.

**26.2.** Que, entre los actos cometidos por la institución, consta el cambio administrativo realizado a la Unidad de Transporte, sin su consentimiento y para el desempeño de funciones que no corresponden a su formación, ni el cargo del cual es titular y ganadora de concurso; así, ante la negativa de firmar la acción de personal de cambio administrativo, se le habría revocado las claves de acceso al sistema. Este acto habría provocado nuevamente su desequilibrio y afectación a su salud.

**26.3.** Que, en razón de lo expuesto, solicita el cese inmediato de las actuaciones y disposiciones que afectan sus derechos; que se acaten las medidas de prevención dispuestas por el IESS para garantizar un trabajo saludable; que se deje sin efecto la resolución de cambio administrativo; que se publiquen disculpas públicas; y que se disponga que el Comandante General, el Director de Talento Humano y la Directora Financiera participen de un proceso de capacitación sobre violencia psicológica laboral.

***C.c. Fundamentos de la parte accionada<sup>47</sup>***

**27.** En representación de Paúl Delgado Palacios, Gerónimo Ruiz Loaiza manifiesta que la Guardia Nacional se rige por la normativa del sector público y cita la siguiente: artículos 227, 233 y 234 de la Constitución, respecto a la LOSEP, los artículos 16 y 23. a), o), q) y r), así como la definición de acoso laboral, artículo 38. Realiza un recuento de los certificados médicos presentados por la servidora en distintas fechas y señala que, durante el mes de enero de 2020, la accionante se presentó a laborar únicamente ocho días laborales y los restantes tuvo reposo médico. A continuación, expone lo siguiente:

---

<sup>47</sup> Acta audiencia única de 20 de febrero de 2020. Expediente de la Unidad Judicial de Cuenca, causa N.º 01050-2020, cuerpo III, fjs. 267 a 270 y vtas.

*[/]uego de realizar un análisis de toda la relación laboral de la actora en la institución demandada, (...) haciendo un análisis de los mismos (...) [p]ide que se tenga como prueba la documentación, que se realice una inspección al lugar de trabajo, los médicos civiles comparezcan a sustentar su [sic] informes y la medio [sic] ocupacional rinda su testimonio. Por todo lo manifestado pide que se de[je] sin lugar esta demanda.*

28. Carlos Patiño Aguirre, en representación de la Procuraduría General del Estado, señaló que la accionante no especificó cuáles son los derechos que le fueron vulnerados en relación con los hechos que describe; y que el alegado acoso laboral no fue demostrado, siendo que “[e]n lo constitucional no hay asidero de este hecho de acoso”. En esta línea, concluye que la vía constitucional no es la vía adecuada en este caso; y que la demanda no es procedente debido a que no cumple con los requisitos previstos en la Constitución y la LOGJCC.

#### **D. Proceso de revisión N.º 1932-19-JP (también, “caso D”)**

##### ***D.a. Reseña del caso***

29. Este caso se refiere a la acción de protección N.º 18151-2019-00674<sup>48</sup>, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 15 de noviembre de 2019<sup>49</sup>. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión del caso N.º 986-19-JP el 19 de octubre de 2020.
30. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 15 de julio de 2019<sup>50</sup>, por Julio Enrique Toscano Moya (también, “el accionante”) en contra del Consejo de la Judicatura (también, “CJ”), la Fiscalía General del Estado y la Procuraduría General del Estado. En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a los actos de acoso laboral ejercidos en contra del accionante por autoridades de la entidad pública en la que trabajaba.
31. El 25 de julio de 2019, la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato expidió sentencia, en la que negó la acción de protección debido a que no encontró vulneración de derechos constitucionales. Frente a ello, el legitimado activo interpuso recurso de apelación.
32. El 6 de noviembre de 2019, la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua expidió sentencia (sentencia en revisión) en la que rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> En la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua el proceso es signado con el N.º 18112-2019-00030. Expediente de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, cuerpo VI del expediente de origen.

<sup>49</sup> Memorando N.º 025-CTSR-CCE-2020 de 10 de noviembre de 2020, en el que se entrega los expedientes de los casos seleccionados y consta la fecha de recepción del expediente de la Unidad Judicial y la Corte Provincial. Expediente Constitucional de la causa N.º 1932-19-JP, f. 14.

<sup>50</sup> Demanda de acción de protección. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo I, f. 4 a 10 y f. vtas.

<sup>51</sup> La Sala estableció que, de los hechos, no se identifica la vulneración de los derechos constitucionales alegados u otros; así, en el acápite de derechos constitucionales analiza que: “La acusación se centra en que no se han cumplido las obligaciones ético patronales por parte de la Institución (...), la que según

**33.** Los hechos probados del caso son los siguientes:

- 33.1.** El accionante se desempeñó como secretario de fiscal<sup>52</sup> en la provincia de Tungurahua, desde el 9 de diciembre del 2002 hasta el 24 de febrero del 2017<sup>53</sup>, fecha en la que cesaron sus funciones en virtud de la renuncia presentada el 16 de febrero de 2017<sup>54</sup>.
- 33.2.** El 22 de noviembre de 2016, en el marco del proceso disciplinario N.º MOT.0850-SNCD-2016-LR<sup>55</sup>, el Pleno del CJ resolvió *“no acoger el informe motivado emitido por la Directora Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura”* y *“ratificar el estado de inocencia del doctor Julio Enrique Toscano Moya, por sus actuaciones como Secretario de Fiscalía de la Fiscalía Provincial de Tungurahua”*.

***D.b. Pretensiones y fundamentos del accionante***

**34.** El accionante pretendía que se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso (Art. 76), a la seguridad jurídica (Art. 82), a una vida libre de violencia (Art. 66.3), y al trabajo, respecto al principio de que toda persona tiene derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio que garantice su integridad (Art. 326.5). Al respecto, el accionante alegó lo siguiente:

- 34.1.** Que la renuncia no tuvo el carácter de voluntario, sino que se vio obligado a presentarla por la presión que se ejerció sobre él, a través del constante acoso laboral, a pesar de que el CJ había confirmado su inocencia en el sumario administrativo; y, en la audiencia, precisó que *“las cartas de renuncia no responden a su voluntad por cuanto estaba alterado”*<sup>56</sup>. Al respecto, señala que

---

*su decir, a través de funcionarios superiores a él, ejerció acoso laboral en su contra; no obstante, esos son temas de legalidad, que deben ventilarse ante la justicia ordinaria, sin embargo, el accionante los ha relacionado con derechos constitucionales y los ha planteado como tales, cuando no lo son. El acto administrativo al que se hace referencia en la especie como violatorio de los derechos constitucionales del accionante, es la acción de personal que aceptó su renuncia, la cual por sí misma no evidencia violación de derechos constitucionales; y no corresponde a este Tribunal indagar las razones que le motivaron al recurrente a presentar su renuncia (foja 457), las que probablemente puedan ser planteadas ante la justicia ordinaria”.*

<sup>52</sup> Acción de personal N.º 354-DRH-MFG. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo II, fj. 144.

<sup>53</sup> Resolución de cesación de funciones de la Fiscalía General del Estado. Ibidem, fj. 3.

<sup>54</sup> Memorando N.º FPT-FCPA-2017-00012-M de 16 de febrero de 2017, suscrito por Julio Toscano. Ibidem, cuerpo V, fj. 434.

<sup>55</sup> Seguido por las faltas disciplinarias correspondientes a *“retener indebidamente documentos, procesos o bienes de la Función Judicial o de terceros que se encuentran en la dependencia donde labora o sea responsable de su manejo o cuidado, (...) [i]ntroducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, así como mutilar los procesos extrayendo piezas del mismo, aunque no sea para favorecer a una de las partes; y, [...] [i]ntervenir en las causas que debe actuar (...), manifiesta negligencia”*. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fjs. 418 a 424 y fjs. vtas.

<sup>56</sup> Acta de extracto de audiencia constitucional. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fj. 460 vta.

el 18 de noviembre de 2016, presentó un escrito al CJ, en el que manifestó que por la constante persecución tomó la decisión de renunciar a su cargo de secretario de fiscal.

- 34.2.** Que fue víctima de constante persecución y acoso laboral por parte de la Directora Provincial de Tungurahua del CJ, Linda Amanca Chiluisa, quien habría solicitado su destitución; el Fiscal Provincial de Tungurahua, José Rubén Guevara; la analista de Gestión Procesal de la Fiscalía de Tungurahua, Adelaida Palate Labre; y el analista jurídico de Gestión Procesal de la Fiscalía de Tungurahua, José Guevara Fuentes.
- 34.3.** Que el 22 de febrero del 2016, la directora provincial de Tungurahua del CJ inició un sumario administrativo en su contra, con informes que recomendaban su destitución, por infracciones disciplinarias previstas en los numerales 4,5 y 7 del artículo 109<sup>57</sup> del Código Orgánico de la Función Judicial. Este proceso le habría afectado psicológica y moralmente, por lo que tuvo que someterse a un tratamiento psicológico, *“al estar amenazado que [va] hacer [sic] destituido del cargo, de que podría ser condenado de 7 a 10 años a la cárcel, se encontraba desesperado, desorientado, acorralado y la única salida era la de renunciar al cargo”*.
- 34.4.** Que habría sido trasladado constantemente de lugar de trabajo en distintos cantones de Tungurahua, pese a que su acción de personal establecía que sus funciones las desempeñaría en la ciudad de Ambato, lo que le acarreó inestabilidad laboral. Asimismo, en la audiencia ante la Unidad Judicial, indica que *“a cada fin de mes le han molestado psicológicamente [requerimiento de informes] por parte de la funcionaria antes mencionada [Dra. Palate] [...]”*<sup>58</sup>.
- 34.5.** Que solicita como reparación integral la restitución al cargo que desempeñaba antes de ser aceptada la renuncia, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde la renuncia, el pago de costas y gastos. En apoyo de esta petición, refiere que en la sentencia N.º 010-11-SID-CC, la Corte Constitucional dispuso que el Consejo Provincial de Esmeraldas reintegre a los accionantes.

---

<sup>57</sup> COFJ, artículo 109: *“Art. 109.- INFRACCIONES GRAVISIMAS.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 4. Retener indebidamente documentos, procesos o bienes de la Función Judicial o de terceros que se encuentran en la dependencia donde labora o sea responsable de su manejo o cuidado; 5. Introducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, así como mutilar los procesos extrayendo piezas del mismo, aunque no sea para favorecer a una de las partes; (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”*.

<sup>58</sup> Acta de extracto de audiencia constitucional. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fj. 459 vta.

***D.c. Fundamentos de la parte accionada***<sup>59</sup>

35. El CJ señaló que el accionante pretende que se deje sin efecto la acción de personal, mediante la cual se acepta el requerimiento que realizó el propio servidor público cuando presentó su renuncia voluntaria; y que no fue la entidad la que lo cesó en sus funciones, ni lo obligó de forma alguna.
36. Que, ante la comisión de presuntas faltas disciplinarias, el CJ está en la obligación de sustanciar el correspondiente procedimiento sumario, sin que esto constituya una persecución, ni una vulneración del derecho a la integridad personal o la salud; así, en el caso específico, se llevó a cabo el procedimiento en observancia del derecho al debido proceso y, al final, el Pleno del CJ resolvió no acoger el informe motivado del Director Provincial de Tungurahua del CJ; y por lo que no existió persecución alguna.
37. Que no cabe la aplicación de la sentencia N.º 010-11-SIS-CC de la Corte Constitucional que invocó el accionante porque no se trata de un caso análogo al presente; pues, en ese caso los accionantes fueron separados de la entidad, mientras en el del señor Julio Toscano no hubo vulneración de un derecho, que amerite restitución, sino que se aceptó su renuncia voluntaria.
38. No existió vulneración de derechos constitucionales y no se cumple con los requisitos que establece la LOGJCC respecto a la acción de protección, por lo que solicita que se declare improcedente la acción.
39. Vicente Altamirano Chiriboga, en representación de la Procuraduría General del Estado con sede en Riobamba, señala que no concurren los requisitos necesarios para que proceda la acción de protección, pues no se especifica cuál es el derecho constitucional vulnerado; por otra parte, no se identifica con claridad el acto u omisión de la autoridad que habría ocasionado la vulneración del derecho, ya que *“se dice que puede ser el procedimiento disciplinario sancionador en otra parte se determina o se puede llegar a presumir que es el acto voluntario de renuncia y más allá se determina que es el acoso laboral”*. En ese sentido, respecto de la renuncia, resalta que esta fue voluntaria y no responde a un acto de las autoridades; si el acto era el presunto acoso laboral, el accionante contaba con los mecanismos correspondientes *“para hacer valer su derecho y de lo que se ha desarrollado en esta audiencia no se puede determinar tampoco se ha presentado una denuncia una queja un pedido para que se analice”*<sup>60</sup>.

**II. Procedimiento en la Corte Constitucional**

---

<sup>59</sup> Escrito de contestación del Consejo de la Judicatura en el marco de la acción de protección N.º 18151-2019-00674. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fjs. 438 a 441 y vtas.

<sup>60</sup> Acta de extracto de audiencia constitucional, 23 de julio de 2019. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fjs. 459 a 462 y vtas.

40. La sustanciación de la causa N.º 986-19-JP correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 27 de mayo de 2020.
41. Las correspondientes Salas de Selección dispusieron la selección y acumulación de los casos B, C, y D al caso A, en las fechas señaladas en la reseña de cada uno de los casos materia de revisión.
42. En auto de 8 de noviembre de 2020, el juez constitucional Alí Lozada Prado avocó conocimiento de la causa N.º 986-19-JP y acumulados.
43. En la tramitación del proceso de revisión si bien la audiencia es una diligencia de formación del criterio para decidir<sup>61</sup>, en la sentencia N.º 105-10-JP/21, esta Corte estableció una excepción a esta regla de trámite, determinando que: *“cuando de las connotaciones de los hechos de las causas seleccionadas, se encuentre delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulte suficiente, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes”*<sup>62</sup>. De la revisión de los presentes casos, esta Corte no consideró necesario convocar a las partes procesales a audiencia y, al contrario, estimó suficiente resolver los casos en mérito de los autos.
44. En sesión de 7 de diciembre de 2021, la Primera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2021, aprobó el proyecto de sentencia propuesto por el juez sustanciador en la presente causa de revisión.

### III. Competencia

45. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones adoptadas dentro de procesos correspondientes a garantías jurisdiccionales.
46. Según lo establecido en la sentencia N.º 159-11-JH/19, la Corte expedirá jurisprudencia con efectos para el caso concreto y podrá establecer mecanismos de reparación adecuada a este, cuando haya constatado la vulneración de derechos constitucionales cuyos efectos perduran al momento de expedir la sentencia; de no ser así, se emitirá pronunciamiento para casos posteriores y no para el que se está juzgando.<sup>63</sup>

### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

---

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 159-11-JH/19, párr. 10.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 105-10-JP/19, párr. 11.

<sup>63</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 9 y 11.

47. La presente sentencia de revisión examina cuatro acciones de protección, en las que las personas accionantes alegaron la vulneración de derechos constitucionales por actos de acoso laboral por parte de sus empleadores. En la causa B, el accionante es un trabajador cuya relación laboral está regulada por el Código del Trabajo (también, “CDT”); y en los casos A, C y D, el régimen aplicable es el establecido en la LOSEP debido a que las personas accionantes son servidoras públicas.
48. En los cuatro casos, se afirmó que se vulneró el derecho al trabajo. En los casos B y C, se relacionó dicha vulneración con la afectación del derecho a la salud e integridad personal; y en el C, también el derecho a desempeñar funciones públicas con base en méritos y capacidades; en los casos B, C y D, se arguyó también la vulneración del derecho a una vida libre de violencia. Por otra parte, en los casos A y D, se manifestó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica; en el caso D, aunque se lo cita, no se formula un argumento claro al respecto; y en el caso A, se lo vincula a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.
49. Al constituir los actos de acoso laboral parte de la base fáctica de las alegaciones de vulneración de los referidos derechos constitucionales, con base en las particularidades de cada caso, se plantean los siguientes problemas jurídicos a resolver:
50. En el caso A, pese a que la accionante denunció el acoso laboral ante instancias administrativas, estas no dieron trámite a la misma de forma que exista una investigación y conclusión sobre dichos hechos. Por consiguiente, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso A, ¿se vulneró el derecho a la tutela administrativa efectiva de Yolanda Cando porque la denuncia de acoso laboral que presentó no fue tramitada con la debida diligencia?
51. En el caso B, el accionante es una persona con discapacidad visual, que alegó, entre otras cosas, la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por actos de acoso laboral, ya que le asignaron funciones diferentes, sin tener en cuenta su condición, ni adoptar las medidas adecuadas para el desempeño de las mismas, y finalmente fue desvinculado de su trabajo en el marco de un procedimiento de visto bueno planteado por la compañía accionada. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso B, ¿se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial de Juan Carlos Delgado debido a que habría sufrido actos de acoso laboral por parte de la compañía accionada por motivo de su discapacidad visual?
52. En relación con el caso C, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso C, ¿se vulneró el derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante en razón de que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que causaron una afectación psicológica en ella, y que consistieron en un cambio administrativo dispuesto por las autoridades para la ocupación de un cargo que no correspondía con su formación ni con las funciones que desempeñaba en el puesto del que era titular?

53. En cuanto al caso D, el accionante alegó que la renuncia que presentó al cargo que desempeñaba como secretario de fiscal en la provincia de Tungurahua no fue voluntaria, sino que estuvo condicionada por la presión que sentía por actos de acoso laboral de los que era sujeto por parte de autoridades y personas servidoras del CJ y la Fiscalía Provincial de Tungurahua. En razón de ello, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso D, ¿se vulneró el derecho al trabajo del accionante en virtud que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que lo presionaron a presentar su renuncia al cargo?

## V. Consideraciones preliminares

54. En relación con el acoso laboral, la Organización Mundial de la Salud (también, “OMS”) ha manifestado lo siguiente:

*(...) es una forma de abuso del empleador que surge de comportamientos no éticos y conduce a la victimización del trabajador. Es un problema mundial creciente que en gran parte aún es ignorado y subestimado. Puede producir serias consecuencias negativas sobre la calidad de vida y la salud del individuo, principalmente en las áreas emocional, psicosomática y del comportamiento. En adición, toda la sociedad en su conjunto se convierte en víctima por el incremento de presión en los servicios de atención y de bienestar social.<sup>64</sup>*

55. Asimismo, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (también, “OIT”), se adoptó el Convenio N.º 190 sobre la violencia y el acoso<sup>65</sup>, en cuyo preámbulo se reconoce que estas prácticas “*pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos, y que la violencia y el acoso son una amenaza para la igualdad de oportunidades*”; y que tales actos “*afectan a la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social*”. Este es el primer instrumento internacional que aborda el acoso laboral y fue ratificado por Ecuador el 19 de mayo de 2021<sup>66</sup>, entre otras, obligándose a “*garantizar un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces y a mecanismos y procedimientos de notificación y de solución de conflictos en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, que sean seguros, equitativos y eficaces*”<sup>67</sup>.

56. Así, tanto la OMS, como la OIT, han reconocido que la violencia y acoso en el ámbito del trabajo afectan la salud psicológica de las personas trabajadoras, así como su

---

<sup>64</sup> OMS, Sensibilizando sobre el acoso psicológico en el trabajo, serie Protección de la Salud de Trabajadores N.º4, 2004, pp. 4.

<sup>65</sup> OIT, Convenio sobre la Violencia y el Acoso (N.º 190), adoptado el 21 de junio de 2019 y en vigor desde el 25 de junio de 2021.

<sup>66</sup> El Art. 14.2 del Convenio establece que “*entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha de registro de su ratificación*”; por lo que para Ecuador entrará en vigor a partir del 19 de mayo de 2022, sin perjuicio de su obligación general de no frustrar el objeto y fin de un tratado internacional que ha sido ratificado, previo a su entrada en vigor.

<sup>67</sup> OIT, Convenio sobre la Violencia y el Acoso, Art. 10. b). El Estado ecuatoriano debe tomar las medidas necesarias para adecuar su institucionalidad, mecanismos, entre otros, a fin de cumplir con las disposiciones de este convenio; pues, pese a que aún no entra en vigor, Ecuador adquirió dichas obligaciones en la ratificación.

dignidad. En su informe titulado “Entornos de trabajo seguros y saludables, libres de violencia y acoso”, la OIT especificó lo siguiente sobre el impacto en la salud de las personas víctimas de acoso en el ámbito del trabajo:

*Como resultado de la violencia y el acoso, las personas pueden sufrir una serie de lesiones y problemas graves de salud mental y física y pueden experimentar trastornos en el empleo y otras consecuencias sociales (...) Desde un punto de vista psicológico, las personas que sufren violencia y acoso en el trabajo pueden sufrir un trauma tan grave para su salud mental, su bienestar y su autoestima del que tal vez nunca se recuperen. Los afectados también pueden sentir tristeza, vergüenza, culpabilidad, ansiedad, depresión, desconfianza, repugnancia, incredulidad e impotencia (...). Pueden sufrir asimismo el síndrome de estrés postraumático (TEPT) y síntomas nerviosos de distinta índole (...). Otras respuestas incluyen reacciones como el shock, la desesperación, la ira, la indefensión, los problemas de sueño, la fatiga crónica y el aumento del riesgo de suicidio (...). En 2017, los resultados de una revisión sistemática de la bibliografía sobre el tema sugirieron que podrían vincularse claramente 'el acoso en el lugar de trabajo y la ideación suicida' (...) Además, si un trabajador se queja de violencia y acoso, la queja puede desencadenar represalias y reducir su bienestar profesional, psicológico y físico; sin embargo, no quejarse y soportar la violencia sin resistirse también tiene consecuencias para la salud (...)<sup>68</sup>.*

57. Por otra parte, el acoso laboral no solo afecta a las personas que de forma directa son sujetos de este, sino que también afecta su entorno y genera efectos adversos en la sociedad; *verbi gracia*, la OIT ha especificado que el acoso en el ámbito del trabajo produce una carga asociada, en el siguiente sentido:

*cabe mencionar el aumento del absentismo laboral (debido, entre otras cosas, al miedo, las enfermedades y las lesiones) y una mayor rotación de personal. Todos estos factores están vinculados a los consiguientes aumentos de los costos de contratación, incorporación y formación, así como a la desmotivación y la disminución del rendimiento y la productividad (...). En estudios recientes se ha reconocido que la exposición a la intimidación aumenta el riesgo de baja por enfermedad en más de un 60 por ciento (...). Otras repercusiones son el daño a la reputación, los procedimientos jurídicos en curso, la creación de un entorno de trabajo desagradable y el daño a las culturas organizacionales (...) tanto las víctimas como los testigos pueden verse afectados negativamente por la violencia y el acoso y, por lo tanto, verse motivados a dimitir (...).<sup>69</sup> [énfasis añadido]*

58. Al generar afectaciones en la salud de las personas trabajadoras, el acoso laboral podría crear condiciones que las exponga a un contexto de violencia que vulnere el derecho al trabajo. En este sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana consideró que “la persecución laboral constituye un caso de vulneración del derecho fundamental a gozar de un trabajo en condiciones dignas y justas”<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> OIT, Entornos de trabajo seguros y saludables, libres de violencia y acoso, Ginebra, 2020, pp. 25 y 26.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>70</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-882/06, 2006. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2006/T-882-06.htm>

59. En Ecuador, tanto la LOSEP, como el CDT incluyeron normativa relacionada con la prohibición del acoso laboral y los mecanismos de denuncia para protección de las personas servidoras públicas y trabajadoras.<sup>71</sup>
60. En esta línea, la LOSEP establece que es un derecho de las personas servidoras públicas no ser sujetos de acoso laboral<sup>72</sup> y especifica que es una forma de atentar contra los derechos humanos de la persona servidora pública. Así, el acoso laboral se define de la siguiente manera:

*Innumerado Art 24.- Definición de acoso laboral: Debe entenderse por acoso laboral todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral. El acoso podrá considerarse como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial.*

61. El CDT define el acoso laboral<sup>73</sup> en términos similares a los de la LOSEP y lo incluye entre las prohibiciones del empleador<sup>74</sup>; adicionalmente, le dispone adoptar las medidas de prevención especificadas en su artículo 42, numeral 36<sup>75</sup>.
62. Conforme a las definiciones de la LOSEP y CDT, el acoso laboral es una relación social en que se identifican los siguientes elementos:
- i) *Sujeto activo*: La parte de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que incurre en el comportamiento de acoso.
  - ii) *Sujeto pasivo*: Una de las partes de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que sufre el comportamiento.

<sup>71</sup> Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral, Registro Oficial N.º 116 de 9 de noviembre 2017.

<sup>72</sup> LOSEP: “Art. 23.- Derechos de las servidoras y los servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos: (...) r) No ser sujeto de acoso laboral (...)”.

<sup>73</sup> CTD: “Innumerado 46.- Art. ...- Definición de acoso laboral: debe entenderse por acoso laboral todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral. El acoso podrá considerarse como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial”.

<sup>74</sup> CDT: “Art. 44.- Prohibiciones al empleador.- Prohíbese al empleador: (...) m) El cometimiento de actos de acoso laboral o la autorización de los mismos, por acción u omisión”.

<sup>75</sup> CDT: “Art. 42.- Obligaciones del empleador.- Son obligaciones del empleador: (...) 36. Implementar programas de capacitación y políticas orientadas a identificar las distintas modalidades del acoso laboral, para prevenir el cometimiento de toda forma de discriminación, hostigamiento, intimidación y perturbación que se pudiera generar en la relación laboral con los trabajadores y de éstos con el empleador”.

iii) *Características del comportamiento o acto:*

iii.1) *Naturaleza:* Es una forma de violencia que atenta contra la dignidad humana y es, actual o potencialmente, lesivo de los derechos de la persona.

iii.2) *Frecuencia:* Es realizado de forma reiterada.

iii.3) *Lugar y momento:* Cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento entre los sujetos de la relación.

iii.4) *Resultado para la persona afectada:* menoscabo, maltrato, humillación, o bien, que amenace o perjudique su situación laboral.

- 63.** En cuanto a los mecanismos para denunciar y tramitar actos de acoso laboral, el CDT lo incorpora como causal para visto bueno<sup>76</sup>; y además, el segundo inciso del artículo innumerado posterior al 46 precisa lo siguiente sobre la valoración que debe realizar la autoridad de trabajo sobre las conductas y circunstancias que se denuncien:

*Las conductas que se denuncien como Acoso laboral serán valoradas por la autoridad de trabajo, según las circunstancias del caso, y la gravedad de las conductas denunciadas. La autoridad competente apreciará las circunstancias de acuerdo a la capacidad de estas de someter a un trabajador a presión para provocar su marginación, renuncia o abandono de su puesto de trabajo.*

- 64.** Por su parte, la LOSEP incluye el acoso laboral como causa de destitución<sup>77</sup>, por lo que la determinación de esta falta administrativa se debe realizar a través de sumario administrativo. Tanto la resolución de visto bueno, como el sumario administrativo, pueden ser impugnados en la vía judicial ordinaria, el primero en el marco de un proceso judicial laboral; y, el segundo, en un proceso contencioso administrativo.
- 65.** El Estado tiene una obligación de garantía de los derechos de las personas trabajadoras, siendo parte de esta obligación la prevención, también establecida en el Convenio N.º 190 de la OIT<sup>78</sup>, que próximamente entrará en vigor para Ecuador. Por tanto, es

<sup>76</sup> CDT: “Art. 173.- Causas para que el trabajador pueda dar por terminado el contrato.- El trabajador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, y previo visto bueno, en los casos siguientes: (...) 4. En casos de sufrir acoso laboral, cometido o permitido por acción u omisión por el empleador o empleadora o sus representantes legales”.

<sup>77</sup> LOSEP: “Art. 48.- Causales de destitución.- Son causales de destitución: (...) ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión con inclusión de toda forma de acoso laboral, a una compañera o compañero de trabajo, a un superior jerárquico mediato o inmediato o a una persona subalterna (...)”.

<sup>78</sup> OIT, Convenio N.º190, (entrada en vigor para Ecuador el 19 de mayo de 2022): “Artículo 4 (...) 2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en: (...) b) velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso; c) adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso; d) establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento

indispensable que, tanto en el sector público, como en el privado, se disponga la adopción de medidas dirigidas a establecer políticas y capacitaciones sobre la prohibición de acoso laboral, así como formas de prevenir estos actos y los mecanismos de denuncia.

66. Al respecto, se observa que el CDT dispone la adopción de medidas de prevención del acoso laboral a través de la implementación de programas de capacitación y políticas orientadas a identificar las distintas modalidades de acoso laboral, lo cual no se establece en la LOSEP. Por otra parte, el 25 de noviembre de 2020, el MDT emitió el “*Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo*”<sup>79</sup> (también, “Protocolo”), que establece el procedimiento para receptor y tramitar las denuncias de acoso laboral para personas sujetas al régimen de la LOSEP y el CDT; sin embargo, en este solamente se identifica como medida de prevención la adaptación de la normativa interna conforme a los preceptos establecidos en dicho protocolo<sup>80</sup>, es decir, solo en cuanto al trámite de las denuncias.
67. Por otra parte, tanto en la definición de acoso laboral del CDT, como de la LOSEP, se determina que este puede constituir un trato discriminatorio cuando a dichos actos subyacen los motivos establecidos en el artículo 11.2 de la Constitución. En ese sentido, al conocer denuncias sobre acoso laboral en la vía administrativa, o de ser el caso en impugnaciones en la justicia ordinaria, puede ser pertinente incluir el análisis respecto de las categorías sospechosas de discriminación.
68. Conforme con lo expuesto, se concluye que el acoso laboral es una forma de violencia que estructura una relación social y que acarrea daños a bienes constitucionales como la salud y la integridad, sobre todo, de las personas trabajadoras, en cuyo caso, el acoso laboral deviene en una forma de vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas. En ese sentido, el Estado, a través de las instituciones competentes, en este caso el MDT, tiene la obligación de adoptar medidas para prevenir el acoso laboral en el ámbito público y privado, así como los mecanismos adecuados para garantizar la protección de las personas servidoras y trabajadoras en relación con dichos actos.

## VI. Resolución de los problemas jurídicos

---

*o fortalecer los mecanismos existentes; (...) g) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda (...)*”.

<sup>79</sup> Acuerdo Ministerial N.º MDT-2020-244. Este protocolo no se encontraba en vigencia a la fecha en que se dieron los hechos respecto a los cuales se presentaron las demandas de acción de protección.

<sup>80</sup> Protocolo: “*Art. 4.- De la adopción de medidas de prevención.- Todas las instituciones y entidades del sector público y empleadores del sector privado deberán adaptar su normativa interna conforme a los preceptos establecidos en el presente Acuerdo Ministerial; en el “Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo”, que se encuentra anexo al presente instrumento; y, demás lineamientos definidos por el Ministerio del Trabajo*”.

**E. Problema jurídico 1: En el caso A, ¿se vulneró el derecho a la tutela administrativa efectiva de Yolanda Cando porque la denuncia de acoso laboral que presentó no fue tramitada con la debida diligencia?**

69. Conforme se expuso en las consideraciones preliminares, se identifica que la legislación ecuatoriana prevé un procedimiento administrativo para la determinación y sanción del acoso laboral, en cuyo marco, las personas tienen derecho a la tutela administrativa efectiva. En la Constitución, este derecho se encuentra garantizado a través de los artículos 66.23<sup>81</sup> y 76<sup>82</sup>, que establecen el derecho a dirigir quejas y peticiones, así como a recibir atención y respuesta motivada, con observancia de las garantías del debido proceso en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones.
70. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también, “CADH”) reconoce, en su artículo 8, el derecho a las “garantías judiciales” y, al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (también, “Corte IDH”) ha especificado que este no se circunscribe a los procesos judiciales, así en la sentencia Montesinos Mejía Vs. Ecuador precisó lo siguiente:

*La Corte ha establecido que si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos<sup>83</sup>.*

71. En esta línea, la Corte IDH ha determinado que los Estados deben asegurar a las personas las garantías mínimas en todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones, incluyendo los procedimientos administrativos, según lo dejó sentado en la sentencia López y otros Vs. Argentina al siguiente tenor:

*Además, la Corte ha establecido que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, **se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso; y que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional. El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento***

---

<sup>81</sup> Constitución, artículo 66.23: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”.

<sup>82</sup> Constitución, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)”.

<sup>83</sup> Corte IDH, caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C N.º 398, párr. 174.

*administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas*<sup>84</sup>. [énfasis fuera de texto]

72. Con base en lo analizado, se colige que la tutela administrativa efectiva es el derecho de las personas a que se observen y aseguren las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico en los procedimientos administrativos en los que se pueda afectar sus derechos.
73. En el caso A, se observa que la accionante presentó su denuncia de acoso laboral, ante lo cual, la inspectoría del trabajo avocó conocimiento, solicitó que se complete la denuncia, y Yolanda Cando presentó el correspondiente escrito para cumplir ese requerimiento. Al respecto, el inspector del trabajo dispuso el archivo de la denuncia bajo el argumento de que esta no había cumplido con los mismos requisitos de una demanda presentada con base en el COGEP; y no es hasta la solicitud de aclaración y ampliación de Yolanda Cando, que la autoridad precisa que, lo que en realidad requería era que se especifique si los actos denunciados correspondían a acoso o discriminación laboral. Posteriormente, la accionante presentó la denuncia a la CCENC y la entidad remitió la denuncia a distintas instancias de la Casa de la Cultura, sin que se inicie investigación alguna, hasta que finalmente esta retornó al Directorio de la CCENC, cuyo director era la misma persona denunciada.
74. Entre los argumentos de las entidades accionadas, consta que la relación laboral con la accionante se encuentra regulada por la LOSEP, por lo que la inspectoría del trabajo no habría sido competente para conocer la denuncia y que la accionante debía trasladarse de Cotopaxi a la ciudad de Quito para presentar directamente su denuncia en el MDT.
75. En relación con lo anterior, se observa que la inspectoría del trabajo puso obstáculos e impedimentos irrazonables; pues, por un lado, solicitó que la denuncia de acoso laboral cumpla con los mismos requisitos de una demanda en el marco de un proceso judicial; y luego, en la aclaración a su resolución, especificó que la denunciante era la que debía identificar si los hechos correspondían a discriminación o a acoso laboral, con lo que, además, la administración consideró equivocadamente que el acoso laboral y la discriminación son excluyentes, cuando la definición legal de acoso laboral establece que este puede constituir un acto discriminatorio, como se explicó en las consideraciones preliminares. Adicionalmente, el requerimiento de que se distinga entre denuncia de acoso laboral y denuncia por discriminación fue explicitada solamente en el momento de aclarar la resolución de la inspectoría del trabajo, pero no cuando se solicitó completar la denuncia; de modo que ese requerimiento no fue oportuno.
76. Por otro lado, no fue sino hasta las alegaciones realizadas en el marco de la acción de protección, que la inspectoría del trabajo advirtió que no era competente para dar trámite a la denuncia en referencia; solo en ahí mencionó que Yolanda Cando debió trasladarse de Cotopaxi a Quito para presentarla en el MDT.

---

<sup>84</sup> Corte IDH, caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C N.º 396, párr. 200.

77. Aunque el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como ya se ha expuesto, prohíbe y sanciona los actos de acoso laboral, los mecanismos legales deben ser eficaces a fin de proteger el derecho al trabajo en condiciones dignas de las personas acosadas.
78. De ahí que, en relación con las denuncias de acoso laboral, es preciso que las autoridades competentes, según corresponda substanciar con base en el CDT o la LOSEP, realicen las investigaciones, valoren los elementos probatorios, los argumentos de las partes y resuelvan con la debida diligencia, con observancia a las garantías del debido proceso; y, de ser el caso, sancionen a los responsables en caso de que se determine la vulneración del derecho de la persona trabajadora o servidora pública por dichos actos de acoso laboral<sup>85</sup>.
79. Con base en lo expuesto, se concluye que ni la CCENC, ni la inspectoría del trabajo dieron trámite a la denuncia con la debida diligencia, por lo que se vulneró el derecho de la accionante a la tutela administrativa efectiva.

**F. Problema jurídico 2: En el caso B, ¿se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial de Juan Carlos Delgado debido a que habría sufrido actos de acoso laboral por parte de la compañía accionada por motivo de su discapacidad visual?**

80. En el caso B, el empleador solicitó el visto bueno en contra del trabajador, el cual fue concedido por el inspector del trabajo; y en el marco de este procedimiento, Juan Carlos Delgado señaló que era sujeto de acoso laboral y discriminación por ser una persona con discapacidad. Así, detalló diferentes actos, como por ejemplo, que tras el cambio de administración de la compañía, se dispuso la modificación de sus funciones a otras que no consideraban su discapacidad visual, de forma que debía permanecer gran parte del tiempo frente al computador, sin las adaptaciones necesarias, así como el retiro progresivo de funciones.
81. De igual forma, Juan Carlos Delgado solicitó boletas de comparecencia ante la Inspectoría del Trabajo del Azuay para la Gerente de la compañía. Respecto de la primera boleta, solicitó una explicación de los descuentos que se le realizaron, una aclaración sobre sus funciones como administrador, denunció las persecuciones que atravesaba, y pidió que se coloquen cámaras de vigilancia no solo dirigidas a su escritorio; respecto de la segunda, manifestó que paulatinamente se le habían retirado funciones y cambiado otras, lo que se consideraría un despido intempestivo, asimismo

---

<sup>85</sup> Al referirse a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha especificado que son parte obligada “*las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias en el ámbito disciplinario o en la toma de decisiones sobre derechos*”. Y especificó que, “*el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso)*”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 108 y 113.

que se le sancionó y multó con el 10% de su remuneración por “*supuestamente-desobedecer las órdenes (...) al haber ayudado a despachar combustible*”.

82. En la demanda de acción de protección, el accionante alegó la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por estos actos y por no haberse considerado su derecho a la protección especial, contexto en el que fue desvinculado. En relación con la demanda planteada, la parte accionada alegó que la justicia constitucional no es la vía idónea para conocer el presente caso, puesto que la justicia ordinaria establece los mecanismos para este tipo de reclamos.
83. El artículo 88 de la Constitución establece que la acción de protección en contra de una persona particular procede, entre otros supuestos, “*si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación*”. En este caso, se identifica que el accionante alegó que sufrió actos de discriminación y acoso laboral por motivo de su discapacidad; en virtud de lo cual, se considera procedente la acción de protección en contra de particulares.
84. Sobre la procedencia de la acción de protección en contra de una resolución de visto bueno, esta Corte ha especificado que la impugnación de dichas resoluciones tiene su vía en la justicia ordinaria, la que es adecuada y eficaz; sin embargo, en determinados casos, puede ser objeto de una acción de protección, según se dejó sentado al siguiente tenor:

*pueden existir controversias que tienen en su origen un conflicto laboral en el cual se ha emitido una resolución de visto bueno, pero las actuaciones en contra de los trabajadores han afectado otro tipo de derechos. Esto ocurriría en casos tales como situaciones de **discriminación**, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes. Es decir, cuando las pretensiones escapen de la mera determinación de haberes patrimoniales.*<sup>86</sup> [énfasis fuera de texto]

85. Sobre la discriminación, esta Corte ha especificado que constituyen categorías sospechosas de discriminación todas aquellas enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2 de la Constitución, cuando se realizan distinciones injustificadas, de forma que se menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos<sup>87</sup>. En esta línea, es una categoría sospechosa de discriminación la discapacidad visual de Juan Carlos Delgado; por lo que, con base en la citada sentencia N.º 1679-12-EP/20, se analizará una posible vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación del accionante; así como su derecho a la atención prioritaria.

<sup>86</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 68.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencias N.º 1-18-RC/19 y N.º 11-18-CN/19.

86. La Constitución establece que las personas con discapacidad tienen derecho a recibir atención prioritaria y especializada en el ámbito público y privado<sup>88</sup>; procurando la equiparación de oportunidades y su inclusión<sup>89</sup>. En ese sentido, prescribe que tienen derecho al trabajo en condiciones de “(...) igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades (...)”<sup>90</sup> y que se garantizará su inserción y accesibilidad<sup>91</sup>.
87. En similar sentido, el artículo 27, literal b) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de proteger el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones y oportunidades, en este marco determina la *prohibición de acoso* al siguiente tenor:

*Proteger los derechos de las personas con discapacidad (...) a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos.*

88. De igual forma, el literal i) del artículo 27 ibídem determina que los Estados están obligados a “[v]elar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo”; y en concordancia con este artículo, el artículo 2 de la misma Convención establece sobre los ajustes razonables lo siguiente:

*Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (...)*

89. Sobre el acoso laboral y la discriminación, en la definición de acoso laboral, el CDT establece que estos actos pueden constituir un trato discriminatorio cuando se fundamenta en los motivos establecidos en el artículo 11.2 de la Constitución.
90. Esta Corte ha dejado sentado que la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación en el ámbito laboral implica también que “*las personas con discapacidad (...) deben ser tratadas con respeto, disponer de espacios de trabajo seguros, limpios y accesibles de acuerdo a sus necesidades y contar con las herramientas y programas que les permitan desempeñar sus funciones adecuadamente*”<sup>92</sup>. En ese sentido, en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (también, “el Comité”) ha sostenido lo siguiente:

---

<sup>88</sup> Constitución, Art. 35.

<sup>89</sup> Constitución, Art. 47, primer inciso.

<sup>90</sup> Constitución, Art. 47.5

<sup>91</sup> Constitución, Art. 330: “*Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.*”

<sup>92</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 64-18-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 40.

*Si el propio lugar de trabajo no es accesible, las personas con discapacidad no pueden gozar de manera efectiva de sus derechos al trabajo y al empleo, establecidos en el artículo 27 de la Convención. Por consiguiente, los lugares de trabajo deben ser accesibles, como se indica de forma explícita en el artículo 9, párrafo 1 a). La negativa a adaptar el lugar de trabajo constituye un acto prohibido de discriminación por motivo de discapacidad. Aparte de la accesibilidad física del lugar de trabajo, las personas con discapacidad necesitan (...) [t]oda la información relativa al trabajo, (...) y la comunicación en el lugar de trabajo que forme parte del proceso de trabajo deben ser accesibles.<sup>93</sup>*

91. El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (también, “CDPD”) reconoce el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y ser incluidos en la sociedad. Sobre la interpretación de este artículo, el Comité ha especificado que “[v]ivir de forma independiente significa que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones y ejercer el control sobre sus vidas (...), incluidos (...) **el empleo digno**”.<sup>94</sup> [énfasis fuera del texto]
92. Como se señaló, las personas tienen derecho al trabajo en condiciones dignas y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad señala que el derecho de “no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanante de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano” y establece como obligación de los Estados adoptar:

*[m]edidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo (...), el acceso a la justicia<sup>95</sup>.*

93. Parte de la obligación de garantía del Estado, también es “prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos”<sup>96</sup>, el empleador debía adoptar medidas diferenciadas para favorecer el goce del derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y condiciones para su inclusión, con igualdad de oportunidades, pues la accesibilidad supone la eliminación de obstáculos para el desempeño de funciones.

<sup>93</sup> CCDPD, Observación General N.º 2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad, párr. 41.

<sup>94</sup> CCDPD, Observación general N.º 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, párr. 16.a.

<sup>95</sup> OEA, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Art. III.

<sup>96</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos empleados de la fábrica de juego en Santo Antonio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 15 de julio de 2020, párr. 117.

94. En relación con el párrafo precedente, se aprecia que, pese a tener conocimiento de la discapacidad visual del accionante, la compañía accionada le asignó un trabajo de computadora, que, según el informe de nivel de riesgo del puesto de trabajo, emitido por el IESS, representaba un riesgo nivel seis y cinco. Sobre este particular, el informe puntualiza que la *“disminución de la agudeza visual”* derivaba en que Juan Carlos Delgado tenga que adoptar posturas para exigir a su cuerpo visualizar los caracteres de la pantalla; de igual forma, significaba el desarrollo *“de diferentes actividades en la computadora con mayor lentitud realizando gran esfuerzo visual”*.
95. Esta Corte observa que al accionante se le asignó una actividad laboral diferente a la que venía desempeñando en la compañía, sin tomar en cuenta las adaptaciones necesarias, lo que implicó un riesgo alto para el señor Delgado y un obstáculo para la ejecución de las funciones. La falta de adopción de estas medidas es contraria a la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y atentan contra su dignidad, al no facilitar los medios necesarios para el desarrollo de su trabajo de forma segura y accesible, colocándolo en una situación de desventaja opuesta al fomento de sus capacidades y al ejercicio de su derecho al trabajo en condiciones de dignidad, lo que constituye una práctica discriminatoria.
96. Asimismo, a dicha práctica discriminatoria se sumaban otros actos, que dieron lugar a que el accionante solicite boletas de comparecencia al inspector del trabajo en dos oportunidades, señalando que estaba siendo sujeto de hostigamiento. En ese sentido, conforme lo determina la definición de acoso laboral establecida en el artículo innumerado 46 del CDT, se observa que dicho comportamiento ocurrió en el lugar de trabajo de forma reiterada, que atentó contra la dignidad del señor Juan Carlos Delgado y fue lesivo de sus derechos fundamentales, y que produjo menoscabo en su persona y buscaba perjudicar su situación laboral; por lo que ese comportamiento constituyó acoso laboral y, a su vez, una conducta discriminatoria, ya que respondió a la discapacidad visual del accionante.
97. La Ley Orgánica de Discapacidades (también, “LOD”) establece que las personas con discapacidad tienen derecho *“a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad y a no ser discriminadas en las prácticas relativas al empleo”*<sup>97</sup>; y reconoce su derecho a la estabilidad laboral especial en el trabajo<sup>98</sup>.
98. Respecto de la estabilidad laboral, esta Corte ha señalado que *“tiene como finalidad la protección de las personas trabajadoras frente a posibles decisiones arbitrarias que pongan en riesgo el ejercicio del derecho al trabajo y conlleva inestabilidad en la continuidad de los ingresos”*<sup>99</sup> y ha dejado sentado que todas las personas tienen derecho al trabajo; no obstante, *“debido a las dificultades que los grupos de atención prioritaria enfrentan para ejercer el derecho al trabajo, la Constitución ha contemplado formas de protección especial”*<sup>100</sup>. En esta línea, respecto a las personas

---

<sup>97</sup> LOD, artículo 45.

<sup>98</sup> LOD, artículo 51.

<sup>99</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 593-15-EP/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 56.

<sup>100</sup> *Ibidem*, párr. 48.

con discapacidad y cuidadores sustitutos, se ha determinado que “[e]n lo concerniente al ámbito laboral, la atención prioritaria y la protección reforzada emanadas de la Constitución se materializan en la estabilidad especial en el trabajo”<sup>101</sup>.

99. Es así que la estabilidad laboral reforzada a la que tienen derecho las personas con discapacidad comporta también la protección especial en la desvinculación<sup>102</sup>. En el presente caso, no se consideró esta protección especial; de forma que el empleador presentó la solicitud de visto bueno y este fue desvinculado, en un contexto en el que fue víctima de acoso laboral, comportamiento que, además, constituyó un trato discriminatorio por motivo de su discapacidad visual. Por consiguiente, se concluye que se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial del accionante en el caso B.

**G. Problema jurídico 3: En el caso C, ¿se vulneró el derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante en razón de que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que causaron una afectación psicológica en ella, y que consistieron en un cambio administrativo dispuesto por las autoridades para la ocupación de un cargo que no correspondía con su formación ni con las funciones que desempeñaba en el puesto del que era titular?**

100. En el caso C, la accionante puso en conocimiento de la máxima autoridad de la Guardia Ciudadana de Cuenca los resultados de la evaluación psicológica realizada por el IESS, en la que se identificaron condiciones de riesgo para su salud por su situación laboral, y en este escrito también señaló que estaba siendo sujeto de hostigamiento por parte de las autoridades de la entidad. Las autoridades de la Guardia Ciudadana realizaron el cambio administrativo de Natali Andrade, según indican, para cumplir con las recomendaciones del psicólogo del IESS; sin embargo, la accionante manifiesta que esto forma parte de los actos de acoso laboral por parte de la institución, debido a que el cambio administrativo se dio para el desarrollo de actividades que no estaban relacionadas con su perfil como contadora, ya que correspondían al cargo de analista de la Unidad de Transporte.
101. Como se señaló en el acápite de cuestiones previas, la legislación vigente prevé mecanismos administrativos y de impugnación en la vía judicial para investigar y, de ser el caso, sancionar el acoso laboral. No obstante, en la sentencia N.º 178-19-JP/21, esta Corte determinó que “la acción de protección procede en la medida en que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado”<sup>103</sup>; en virtud de lo cual, a continuación se realizará el correspondiente análisis.

<sup>101</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 35.

<sup>102</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1156-16-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 20.

<sup>103</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 178-19-JP/21 de 22 de octubre de 2021, párr. 46.

- 102.**El artículo 66.3.b)<sup>104</sup> de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la integridad personal, que incluye la adopción de medidas por parte del Estado para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia tanto en el ámbito público como privado. En relación con el derecho al trabajo, el artículo 33<sup>105</sup> ibídem determina que este es fuente de realización personal y que, entre otras, el Estado debe garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto de su dignidad, así como el desempeño de un trabajo saludable. Asimismo, entre los principios en los que se sustenta este derecho, determina que “[t]oda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar (...)”<sup>106</sup>.
- 103.**En el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores de la OIT<sup>107</sup>, se estableció que el “*término salud, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud*”.
- 104.**En el informe realizado por el psicólogo del IESS, Wilson Pillaga, se estableció que la accionante tenía “*problemas relacionados con desavenencias con el jefe y los compañeros Z 564. Trastorno de ansiedad generalizada Z 564. Otros síntomas y signos que involucran el estado emocional*”. La accionante puso este informe en conocimiento de la máxima autoridad de la institución; sin embargo, las acciones sucesivas adoptadas devinieron en un nuevo daño, al realizar el cambio administrativo para el desempeño de funciones no relacionadas con aquellas para las que la accionante ganó el concurso de méritos y oposición. De manera que la práctica de cambios administrativos en estas condiciones podría ser sospechosa de formar parte de actos de acoso laboral reiterados, que como resultado perjudica la situación laboral de la persona servidora pública, según señala la definición de acoso laboral establecida en la LOSEP; de ahí la importancia de que estos sean investigados.
- 105.**Es así que, en este caso, se observa que la máxima autoridad de la institución tuvo conocimiento de la situación de la accionante; no obstante, no se puso a disposición de la misma los mecanismos para tratar los actos de acoso laboral; y a más de la reunión realizada, no se tomó en consideración el contenido del informe y la condición psicológica de la accionante, lo que resultó en un cambio administrativo efectuado en los términos antes referidos. Cabe considerar que el hecho de que no se oriente a las personas trabajadoras y servidoras públicas sobre los procedimientos para denunciar los casos de acoso laboral, o que habiendo puesto la denuncia no se dé trámite a esta con la debida diligencia, las expone a incertidumbre sobre su situación y podría ahondar su

---

<sup>104</sup> Constitución: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia (...)”.

<sup>105</sup> Constitución: “Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

<sup>106</sup> Constitución, Art. 365.5.

<sup>107</sup> OIT, Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores (N.º155), adoptado el 22 de junio de 1981.

condición psicológica; pues, como lo ha señalado la OIT, “*si un trabajador se queja de violencia y acoso, la queja puede desencadenar represalias y reducir su bienestar profesional, psicológico y físico*”<sup>108</sup>; por tanto, esto genera una afectación al derecho al trabajo en condiciones dignas.

**106.** En el caso C, pese a que la accionante alegó que era sujeto de acoso laboral, de los méritos del caso, no se identifica el ejercicio de actos reiterados, que aunados al cambio administrativo permitan concluir que hubo una relación de acoso de conformidad con el artículo innumerado 24 de la LOSEP. Sin embargo, esta Corte observa que el IESS determinó una afectación psicológica vinculada con su situación laboral; y que el cambio administrativo que se realizó posteriormente, resultó lesivo para la accionante, al haberle ubicado en un cargo que no correspondía con su formación de contadora, ni estaba relacionado con las funciones del puesto del que era titular; en virtud de ello, se concluye que se vulneró el derecho de la accionante al trabajo en condiciones dignas y que la acción de protección es procedente.

**H. Problema jurídico 4: En el caso D, ¿se vulneró el derecho al trabajo del accionante en virtud que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que lo presionaron a presentar su renuncia al cargo?**

**107.** En el presente caso, Julio Toscano presentó su renuncia al cargo que desempeñaba como secretario de fiscal de la provincia de Tungurahua y sus funciones cesaron el 24 de febrero de 2017. El accionante afirma que la renuncia que presentó no fue voluntaria, sino que fue el resultado de la presión que sufrió al ser víctima de acoso laboral por parte de autoridades del CJ de Tungurahua y servidores de la Fiscalía Provincial de Tungurahua; así, en la audiencia de la acción de protección, manifestó que “*las cartas de renuncia no responden a su voluntad por cuanto estaba alterado*”. En ese sentido, solicita que se deje sin efecto la acción de personal en la que se determina el cese de funciones como consecuencia de la aceptación de su renuncia, se lo restituya al cargo que desempeñaba y se le reconozcan las remuneraciones que dejó de percibir por haber renunciado.

**108.** Como se expuso en el caso previo, en la sentencia N.º 178-19-JP/21, esta Corte determinó que la acción de protección procede cuando se verifica la vulneración de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial adecuado y efectivo para proteger dichos derechos; por lo que, a continuación, se analizará la posible vulneración de derechos constitucionales del accionante en relación con las alegaciones de acoso laboral.

**109.** El 22 de noviembre de 2016, el Pleno del CJ resolvió ratificar el estado de inocencia de Julio Toscano, en el marco del proceso disciplinario N.º MOT.0850-SNCD-2016-LR, que se seguía en su contra. Al respecto, Julio Toscano sostiene que el sumario administrativo seguido en su contra constituyó acoso laboral; y que dicho procedimiento le generó afectaciones morales y psicológicas, pues la consecuencia de este podía ser la

---

<sup>108</sup> OIT, Entornos de trabajo seguros y saludables, libres de violencia y acoso, Ginebra, 2020, p. 26.

destitución del cargo; además de la posible responsabilidad penal que le hubiese acarreado sino se hubiera ratificado su inocencia. Adicionalmente, en la audiencia de la acción de protección, refirió que también considera como actos de acoso que “*a cada fin de mes le han molestado psicológicamente (requerimiento de informes)*”.

**110.** Por su parte, el CJ especificó que, ante presuntas faltas disciplinarias, dicha entidad está en la obligación de sustanciar el correspondiente procedimiento sumario, sin que esto constituya una persecución, ni una vulneración de derechos; así, señala que, en el caso específico, se llevó a cabo el procedimiento en observancia del derecho al debido proceso y, al final, el Pleno del CJ resolvió no acoger el informe motivado del Director Provincial de Tungurahua del CJ; y no existió persecución alguna. Asimismo, que no se afectaron sus derechos puesto que no fue la entidad la que lo cesó en sus funciones, sino que simplemente fue aceptada la renuncia voluntariamente presentada por el accionante, sin que le hayan obligado de forma alguna. Por otra parte, la PGE sostuvo que no se identifica la acción u omisión de la autoridad, ya que se hace referencia al sumario administrativo y en otro momento al acto administrativo de aceptación de la renuncia voluntaria.

**111.** Conforme se refirió previamente, la LOSEP establece que el acoso laboral presupone que se haya dado un comportamiento atentatorio de la dignidad de la persona servidora pública, que este se haya ejercido de forma reiterada, que sea lesivo, y que tenga como resultado “*para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral*”.

**112.** De lo expuesto, se identifican tres momentos que el accionante relaciona con actos de acoso laboral; el primero, es el sumario administrativo iniciado en su contra; el segundo es la solicitud de informes mensuales; y el tercero, la renuncia a su cargo – supuestamente– como resultado del acoso. Conforme a la referida definición de acoso laboral, no se advierte la existencia de actos reiterados atentatorios a la dignidad del accionante; y, en relación con el acto que habría constituido el acoso laboral, en este caso el sumario administrativo, del análisis del expediente del caso, se observa que este se desarrolló según el procedimiento previsto para el efecto y, finalmente, el Pleno del CJ resolvió ratificar el estado de inocencia del hoy accionante. En cuanto a la solicitud mensual de informes, el artículo 22.b) e i) de la LOSEP<sup>109</sup> establece la obligación de las personas servidoras públicas de “*cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto*” y “*cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional [...]*”; y al respecto, se aprecia que la solicitud de información y reporte mensual constituyen acciones propias de la gestión del puesto; por lo que no representa una forma de acoso laboral.

---

<sup>109</sup> LOSEP, artículo 22: “Deberes de las o los servidores públicos.- Son deberes de las y los servidores públicos: (...) b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; (...) i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente”.

- 113.** El inicio y desarrollo de un sumario administrativo no constituye *per se* acoso laboral, pues el objetivo de este es determinar si existió o no responsabilidad respecto del cometimiento de una infracción disciplinaria; y para que este constituya acoso laboral debe ser parte de un contexto en el que el comportamiento de las autoridades esté dirigido a atentar contra la dignidad de la persona y se entienda dentro de un conjunto de actos que se ejecutan de forma reiterada, teniendo como resultado afectaciones a derechos. En el presente caso, no se identifica que el sumario administrativo se haya desarrollado en ese contexto; y, por tanto, que la renuncia sea consecuencia del acoso laboral alegado por el accionante.
- 114.** En fin, las personas servidoras públicas tienen derecho a presentar la renuncia al cargo que desempeñan y dar por finalizada la relación laboral con la entidad en la que presten sus servicios, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Constitución, que garantiza el derecho de las personas al desempeño de un trabajo libremente escogido y aceptado. Por lo que, al no haberse establecido que el sumario administrativo haya constituido un acto de acoso laboral y que la renuncia hubiese sido efecto de este, se concluye que no hubo una vulneración del derecho constitucional al trabajo de Julio Toscano.

## VII. Conclusiones

- 115.** En razón de lo expuesto y de conformidad con la atribución establecida en el artículo 436.6 de la Constitución de la República, esta Corte reitera los principales criterios vertidos en esta sentencia y en los que se basa la resolución de los casos en revisión:
- a) El acoso laboral es una forma de violencia que estructura una relación social y acarrea daños a bienes constitucionales como la salud y la integridad, sobre todo, de las personas trabajadoras, en cuyo caso, el acoso laboral deviene una forma de vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas. En ese sentido, el Estado, a través de las instituciones competentes, en este caso el MDT, tiene la obligación de adoptar medidas para prevenir el acoso laboral en el ámbito público y privado, así como los mecanismos adecuados para garantizar la protección de las personas servidoras y trabajadoras en relación con dichos actos.
  - b) Conforme a las definiciones establecidas en la LOSEP y el CDT, el acoso laboral es una relación social en que se identifican los siguientes elementos:
    - i) *Sujeto activo*: La parte de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que incurre en el comportamiento de acoso.
    - ii) *Sujeto pasivo*: Una de las partes de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que sufre el comportamiento.
    - iii) *Características del comportamiento o acto*:
      - iii.1) *Naturaleza*: Es una forma de violencia que atenta contra la dignidad humana y es, actual o potencialmente, lesivo de los derechos de la persona.

iii.2) *Frecuencia*: Es realizado de forma reiterada.

iii.3) *Lugar y momento*: Cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento entre los sujetos de la relación.

iii.4) *Resultado para la persona afectada*: menoscabo, maltrato, humillación, o bien, que amenace o perjudique su situación laboral.

- c) El acoso laboral puede constituir un trato discriminatorio cuando a dichos actos subyacen los motivos establecidos en el artículo 11.2 de la Constitución. En ese sentido, al conocer denuncias sobre acoso laboral en la vía administrativa, o de ser el caso en impugnaciones en la justicia ordinaria, puede ser pertinente incluir el análisis respecto de categorías sospechosas de discriminación.
- d) La legislación ecuatoriana prevé un procedimiento administrativo para la determinación y sanción del acoso laboral, en cuyo marco las personas tienen derecho a la tutela administrativa efectiva, que es el derecho de las personas a que se observen y aseguren las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico en los procedimientos administrativos en los que se pueda afectar sus derechos.
- e) En relación con las denuncias de acoso laboral, es preciso que las autoridades competentes, según corresponda substanciarse con base en el CDT o la LOSEP, realicen las investigaciones, valoren las pruebas aportadas, los argumentos de las partes y resuelvan con la debida diligencia, con observancia a las garantías del debido proceso; y, de ser el caso, sancionen a los responsables de determinarse la vulneración del derecho de la persona trabajadora o servidora pública por dichos actos de acoso laboral.
- f) El CDT incluye entre las causas de visto bueno el acoso laboral y sobre la procedencia de la acción de protección en contra de una resolución de visto bueno, esta Corte ha especificado que la impugnación de dichas resoluciones tiene su vía en la justicia ordinaria, la que es adecuada y eficaz; sin embargo, en determinados casos, como aquellos de discriminación –el acoso laboral puede constituir un trato discriminatorio, como ya se ha dicho– por lo que podría ser procedente la acción de protección.
- g) La LOSEP incluye el acoso laboral como causal de destitución, cuya determinación es objeto de un procedimiento administrativo y, de impugnarse la resolución emitida en el marco del sumario administrativo, esta tiene su vía en la justicia ordinaria. Sin embargo, conforme a la sentencia N.º 178-19-JP/21 de la Corte Constitucional, la acción de protección sería procedente en la medida que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado, como por ejemplo, frente a los hechos relativos al caso A.
- h) En relación con el derecho al trabajo en condiciones dignas de las personas con discapacidad, las personas empleadoras deben adoptar medidas diferenciadas para favorecer el goce del derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y

condiciones para su inclusión, con igualdad de oportunidades, siendo que la accesibilidad supone la eliminación de obstáculos para el desempeño de funciones.

- i) Las personas con discapacidad tienen derecho a la estabilidad laboral reforzada, lo que también comporta la protección especial en la desvinculación.
- j) El inicio y desarrollo de un sumario administrativo no constituye *per se* acoso laboral, pues el objetivo de este es determinar si existió o no responsabilidad respecto al cometimiento de una infracción disciplinaria; y para que este constituya acoso laboral debe ser parte de un contexto en el que el comportamiento de las autoridades esté dirigido a atentar contra la dignidad de la persona y se entienda dentro de un conjunto de actos que se ejecutan de forma reiterada, teniendo como resultado afectaciones, según las señaladas como elementos del acoso laboral.

### VIII. Reparación integral

116. Conforme se señaló en el párrafo 46 ut supra, en la sentencia N.º 159-11-JH/19, se estableció que “la Corte expedirá jurisprudencia con efectos para el caso concreto y podrá establecer mecanismos de reparación adecuada a este, cuando haya constatado la vulneración de derechos constitucionales cuyos efectos perduran al momento de expedir la sentencia; de no ser así, se emitirá pronunciamiento para casos posteriores y no para el que se está juzgando”.

117. En los casos A, B y C, se concluyó la vulneración de derechos constitucionales. Al respecto, en los casos A (proceso judicial N.º 05241-2020-00009) y C (proceso judicial N.º 01333-2020-01050), se concedieron las acciones de protección planteadas; y en el caso B (proceso judicial N.º 01571-2019-01047), se negó la acción de protección. En ese sentido, se analiza lo siguiente:

#### I. Caso A:

118. En primera instancia se dispusieron las siguientes medidas de reparación:

- (i) Dejar sin efecto lo actuado por Stalin Garzón, Inspector del Trabajo de Cotopaxi, a partir de la providencia de 15 de julio de 2019, en la que se dispuso el archivo de la denuncia.
- (ii) *“Para poder hacer efectiva la restitución del derecho de la accionante, no se contabilizarán para efectos de caducidades y prescripción en los trámites administrativos que se activen, el tiempo transcurrido a partir del 15 de julio de 2019, hasta la fecha en [que] las partes queden notificadas”.*
- (iii) *“[...] la realización de un curso sobre Derecho Constitucional con enfoque en materia laboral dirigido a los servidores de [sic] públicos del Ministerio de Trabajo delegación Cotopaxi y Casa de la Cultura Benjamín Carrión Núcleo Cotopaxi, incluido las máximas autoridades, para lo cual al interior de dichas*

*entidades se efectuarán las correspondientes coordinaciones internas y presupuestarias, para la ejecución de dicha capacitación”.*

**(iv)** *“tanto el Ministerio de Trabajo delegación Cotopaxi y Casa de la Cultura Benjamín Carrión Núcleo Cotopaxi, ofrezcan una disculpa pública e institucional a Yolanda del Rocío Cando Salme”.*

**119.** En la sentencia de segunda instancia, se precisó que el MDT debía dar trámite a la denuncia presentada por Yolanda Cando Salmé, como entidad competente en relación con sumarios administrativos y el ejercicio de la acción disciplinaria.

**120.** Conforme se señaló en las pretensiones y fundamentos de la accionante, Yolanda Cando solicitó que, entre las medidas de reparación, se disponga la publicación de la sentencia, se realice un curso dirigido al MDT y la CCENC por un lapso de tres meses, y se ofrezcan disculpas públicas.

**121.** Al respecto, se aprecia que las medidas de reparación dispuestas cumplen con su propósito de reparar integralmente a Yolanda Cando atendiendo a sus pretensiones; en virtud de lo cual, se ratifica la sentencia emitida y las medidas de reparación dispuestas.

#### **J. Caso B:**

**122.** Como se señaló en las pretensiones y fundamentos del accionante en el caso B, como medidas de reparación, Juan Carlos Delgado solicitó que la compañía lo indemnice; que, tanto la DRT del Azuay, como la compañía, le ofrezcan disculpas públicas a través de un medio de comunicación de amplia circulación; y que se inicien las investigaciones administrativas que correspondan a fin de determinar la responsabilidad de los servidores que incurrieron en las vulneraciones de derechos.

**123.** En este caso, se concluyó que hubo la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial del accionante porque el empleador presentó la solicitud de visto bueno y este fue desvinculado, en un contexto en el que fue víctima de acoso laboral que constituyó un trato discriminatorio por motivo de su discapacidad visual. En tal virtud, se debe disponer las siguientes medidas de reparación:

**(i)** Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de junio de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01571-2019-01047; así como la resolución de 16 de diciembre de 2018, mediante la cual se concede el visto bueno solicitado por la compañía accionada.

**(ii)** Que el MDT coordine con la compañía accionada para ofrecer disculpas públicas a Juan Carlos Delgado por la vulneración de los derechos declarados en esta sentencia. Las disculpas públicas deberán realizarse a través de medios accesibles y adecuados en relación con la discapacidad visual de Juan Carlos Delgado, con el siguiente texto:

*El MDT y la compañía Auto Servicios Vidal Gevidal y Cía. Ltda ofrecen disculpas públicas a Juan Carlos Delgado, ex trabajador de la compañía, debido a que la falta de adopción de medidas diferenciadas para favorecer el goce de su derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y condiciones para su inclusión, constituyeron prácticas discriminatorias, por motivo de su discapacidad visual; lo cual, lo colocó en una situación de desventaja opuesta a la obligación de fomentar sus capacidades y el ejercicio de su derecho al trabajo en condiciones de dignidad. Asimismo, se vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada y protección especial, desvinculándolo a través de un procedimiento de visto bueno en el que no se consideró el contexto de acoso laboral que constituyó un trato discriminatorio.*

(iii) Que tanto el MDT, como la compañía accionada, difundan las disculpas públicas en un lugar visible de sus sitios web institucionales por el lapso de un año.

(iv) Reparar materialmente al accionante por la vulneración de derechos declarados en la presente sentencia de conformidad con los artículos 18 de la LOGJCC; cuyo monto deberá ser calculado por el juez o jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca que expidió sentencia dentro del proceso N.º 01571-2019-01047, de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC<sup>110</sup>.

**124.** Finalmente, como medida de garantía de no repetición, debe disponerse al MDT que elabore e implemente un plan de prevención del acoso laboral, tanto en el ámbito público como privado, conforme a la obligación de prevención del acoso laboral que tiene el Estado, conforme se especificó en los párrafos 65 y 66 *ut supra*. En tres meses, esta entidad deberá informar a esta Corte sobre la elaboración del plan; y deberá informar semestralmente sobre su implementación.

#### **K. Caso C:**

**125.** Natali Andrade Villalta solicitó ser reintegrada inmediatamente al cargo de contadora administrativa financiera de la Guardia Ciudadana y que se dé cumplimiento al acta de la reunión de 27 de enero de 2020, para precautelar la salud de la accionante y que, conforme a lo sugerido por el psicólogo clínico del IESS, sus *“funciones las realice en un espacio y ambiente en donde se respete su dignidad y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*.

**126.** Conforme se señaló en las pretensiones y fundamentos de la accionante, Natali Andrade solicitó el cese inmediato de las actuaciones y disposiciones que afectan sus derechos; que se acaten las medidas de prevención dispuestas por el IESS para garantizar un trabajo saludable; que se deje sin efecto la resolución de cambio administrativo; se publiquen disculpas públicas; y que se disponga que el Comandante General, el Director

---

<sup>110</sup> LOGJCC, artículo 19: *“Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular (...)”*.

de Talento Humano y la Directora Financiera participen de un proceso de capacitación sobre violencia psicológica laboral.

- 127.** En este caso, se declaró la vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante por la afectación psicológica y el cambio administrativo que resultó lesivo; en virtud de lo cual, se considera que las medidas dispuestas cumplen con su objetivo de reparar la vulneración del derecho referido. No obstante, se aprecia que entre las pretensiones de la accionante se solicitaba también que se publiquen disculpas públicas; por lo que debe ordenarse a la entidad que publique en su sitio web oficial, durante seis meses, el siguiente texto de disculpas públicas dirigido a Natali Andrade:

*La Guardia Ciudadana de Cuenca ofrece disculpas públicas a Natali Andrade Villalta por la vulneración de su derecho al trabajo en condiciones dignas, al haberse realizado un cambio administrativo que no considero su formación y el cargo respecto al cual tenía nombramiento, lo que resultó lesivo.*

### **IX. 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 las acciones de protección planteadas por Yolanda Cando Salmé (caso A), Juan Carlos Delgado Valdivieso (caso B) y Natali Andrade Villalta (caso C).
2. Declarar la vulneración del derecho de Yolanda Cando a la tutela administrativa efectiva en el caso A.
3. Declarar la vulneración del derecho de Juan Carlos Delgado a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como del derecho a la protección especial de las personas con discapacidad en el caso B.
4. Declarar la vulneración del derecho de Natali Andrade al trabajo en condiciones dignas en el caso C.
5. Desestimar la acción de protección presentada por Julio Toscano Moya en el caso D.
6. Ratificar las sentencias emitidas en relación con las demandas de acción de protección planteadas por Yolanda Cando Salmé, en el caso A (proceso N.º 05241-2020-00009); Natali Andrade Villalta, en el caso C (proceso N.º 01333-2020-01050); y, Julio Toscano Moya, en el caso D (proceso N.º 18151-2019-00674).
7. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de junio de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º

01571-2019-01047 (caso B); así como la resolución de 16 de diciembre de 2018, mediante la cual se concede el visto bueno solicitado por la compañía accionada.

8. Disponer, conforme el artículo 18 de la LOGJCC, las siguientes medidas de reparación integral:

8.1 Declarar que esta sentencia constituye una forma de reparación en sí misma.

8.2 Que el MDT elabore e implemente un plan de prevención del acoso laboral, tanto en el ámbito público como privado, conforme a la obligación de prevención del acoso laboral que tiene el Estado, conforme se especificó en los párrafos 65 y 66 *ut supra*. En tres meses, esta entidad deberá informar a esta Corte sobre la elaboración del plan; y deberá informar semestralmente sobre su implementación.

8.3 Que se cumplan las medidas de reparación dispuestas en la sección de “reparación integral” de esta sentencia y la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento de dicho cumplimiento y remita a esta Corte informes semestrales al respecto.

9. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.12  
11:52:09 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro. 0986-19-JP y acumulados**

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

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1497-20-JP/21**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 1497-20-JP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia examina la alegada vulneración al derecho a la educación de una niña en situación de movilidad humana desde dos perspectivas: i) la de las actuaciones discriminatorias que lesionan el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad y ii) la de las consecuencias perjudiciales del acceso tardío a la educación en el goce de otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad y la vida digna. En tal virtud, la sentencia dispone medidas de reparación tendientes a eliminar prácticas discriminatorias en el acceso a la educación de las personas en situación de movilidad humana, así como tendientes a garantizar el acceso oportuno y pleno de los niños, niñas y adolescentes al derecho a la educación.

**Tabla de contenido**

**I.** Reseña procesal .....

**II.** Hechos probados del caso .....

**III.** Debate procesal .....

A. Pretensión y fundamentos de la legitimada activa.....

B. Fundamentos de la legitimada pasiva.....

C. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado.....

D. Decisión de primera instancia y medidas de reparación.....

E. Decisión de segunda instancia y medidas de reparación.....

**IV.** Competencia.....

**V.** Planteamiento de los problemas jurídicos .....

**VI.** Resolución del caso materia de revisión .....

F. Primer problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso al octavo año de básica porque, a pesar de la presentación de la documentación de tercero, cuarto, quinto y sexto año de básica, solo se la admitió cuando presentó los certificados de primero y segundo año de educación básica?.....

F.a. Vulneración del derecho a la educación en la dimensión de la accesibilidad...

F.b. Impacto del acceso tardío de la niña G.N.A.R. en el desarrollo integral y autónomo de los niños, niñas y adolescentes.....

G. Segundo problema jurídico: una vez constatada la vulneración de derechos fundamentales, ¿cuáles son las medidas de reparación pertinentes para el caso concreto?.....

**VII.** Decisión.....

## I. Reseña procesal

1. Esta sentencia de revisión se realiza respecto de la acción de protección No. 04281-2020-00447, cuya decisión de segunda instancia se remitió a esta Corte mediante oficio No. 0134-CPJC, de 20 de agosto de 2020, suscrito por la secretaria relatora de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi.
  - 1.1 El proceso inició el 26 de febrero de 2020 con la demanda de acción de protección con medidas cautelares presentada por la Dra. Tania Madelen Castillo Tejada en calidad de Coordinadora General Defensorial Zonal 1 y William Delgado Inagan, Especialista de Usuarios y Consumidores de la Coordinación Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador<sup>1</sup>.
  - 1.2 En sentencia de 16 de julio de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán aceptó la demanda y dispuso medidas de reparación.
  - 1.3 El 21 de julio de 2020, el Ministerio de Educación interpuso recurso de apelación, que fue rechazado en la sentencia dictada el 14 de agosto de 2020 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, que ratificó la sentencia subida en grado y dispuso, además, que se realicen clases de nivelación de aquellas materias de realidad nacional ecuatoriana en las que la niña G.N.A.R. presentó falencias.
2. El caso fue seleccionado el 6 de abril de 2021 y, posteriormente, asignada su sustanciación, mediante sorteo de 12 de mayo de 2021, al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien el 6 de septiembre de 2021 avocó conocimiento del caso.
3. En la tramitación del proceso de revisión, si bien la audiencia es una diligencia útil para la formación del criterio para decidir<sup>2</sup>, en la sentencia N° 105-10-JP/21, esta Corte estableció que, *“cuando de las connotaciones de los hechos de las causas seleccionadas, se encuentre delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulte suficiente, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes”*<sup>3</sup>. En la revisión del presente caso, la Corte no consideró necesario convocar a las partes procesales a audiencia y resolver el caso en mérito de los autos.
4. En sesión de 7 de diciembre de 2021, la Primera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2021, aprobó el proyecto de sentencia propuesto por el juez sustanciador en la presente causa de revisión.

---

<sup>1</sup> Ver hoja 8 del expediente No. 04281-2020-00447. La Defensoría del Pueblo solicitó que se permita la inscripción de la niña G.N.A.R. al octavo año de educación básica.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 159-11-JH/19, párrafo 10.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 105-10-JP/19, párrafo 11.

## II. Hechos probados del caso

5. Previo al inicio del año lectivo 2019-2020, la madre de G.N.A.R., niña de nacionalidad venezolana en situación de movilidad humana, presentó ante el Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca en Tulcán (en adelante, “el Distrito”) los certificados de tercero, cuarto, quinto y sexto años de estudios<sup>4</sup> con el fin de que su hija pueda ser inscrita en el octavo año de educación básica (certificados correspondientes a los años de estudio inmediatos anteriores al que se pretendía cursar). El Distrito negó la solicitud por considerar que los certificados de primer y segundo años eran necesarios para proceder con la inscripción.
6. Ante dicha negativa, la señora Emily Jackeline Romero Pantoja solicitó que su hija rinda pruebas de ubicación. El 28 de agosto de 2019, la niña G.N.A.R. rindió las pruebas para evaluar si puede ser ubicada en el octavo año de educación básica; en las que obtuvo un puntaje de 5,36 sobre 10 puntos, es decir, no alcanzó el puntaje mínimo de 7 puntos<sup>5</sup>.
7. Por tanto, una vez más, la señora Emily Jackeline Romero Pantoja solicitó la referida matrícula al Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca en Tulcán (en adelante, “el Distrito”) con base en los certificados de aprobación del tercero, cuarto, quinto y sexto año de educación básica en Venezuela<sup>6</sup>.
8. El órgano referido le informó a la señora Romero Pantoja que la matrícula era improcedente, debido a que solo presentó los certificados de los últimos niveles aprobados por su hija, pero no los de primero y segundo año<sup>7</sup>.
9. Frente a ello, el 6 de septiembre de 2019, la señora Emily Jackeline Romero Pantoja presentó una petición a la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi (en adelante, “la Defensoría”).
10. La Defensoría inició una investigación defensorial y convocó a audiencia el 7 de octubre de 2019. Debido a que los representantes del Distrito no comparecieron a la audiencia, esta se reprogramó para el 7 de noviembre de 2019. En dicha audiencia, los representantes del Distrito *“se [comprometieron] a realizar las gestiones necesarias para ubicar a la hija de la peticionaria [...] de acuerdo a los niveles educativos aprobados y de los cuales la señora peticionaria tiene la documentación justificante”*<sup>8</sup>.
11. Tras considerar que existió incumplimiento de lo acordado en audiencia de 7 de noviembre de 2019, la Defensoría del Pueblo convocó a una nueva audiencia, que se llevó a cabo el 14 de enero de 2020, en donde se alcanzaron dos compromisos: i) la señora Emily Jackeline Romero Pantoja entregaría los documentos de los dos primeros

---

<sup>4</sup> En Venezuela la educación primaria se desarrolla del primer al sexto año, luego del sexto año empieza la educación secundaria.

<sup>5</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 36 reverso.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 37, segunda viñeta.

<sup>8</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 32.

años hasta febrero de 2020; y, ii) el Distrito permitiría el ingreso inmediato a la niña G.N.A.R al octavo año de básica, nivel que le correspondía<sup>9</sup>.

12. En virtud del compromiso señalado en el párrafo precedente, la señora Romero solicitó el ingreso de su hija al octavo año de básica; sin embargo, eso le fue impedido debido al mismo argumento, es decir, la inexistencia de los certificados de primer y segundo año<sup>10</sup>.
13. En febrero de 2020, la señora Romero presentó la documentación completa al Distrito, sin embargo, se le informó que el trámite de ingreso de su hija al sistema educativo ya no era posible, debido a que la plataforma CAS –a través de la cual se realizan los procesos de inscripción– no se encontraba habilitada<sup>11</sup>.
14. Tras la presentación de la demanda de acción de protección, en auto de 27 de febrero de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, en atención a las medidas cautelares solicitadas, dispuso que se proporcione el acceso de la niña al centro de educación más cercano a su domicilio y al nivel equivalente al que correspondería en Venezuela<sup>12</sup>.
15. En razón de las medidas cautelares, la niña G.N.A.R asistió a clases en la Escuela de Educación Básica Alejandro R. Mera a partir del 4 de marzo de 2020<sup>13</sup>.

### III. Debate procesal

#### A. Pretensión y fundamentos de la legitimada activa.

16. En la acción de protección, la parte accionante pretendió que se declare la vulneración a los derechos a la educación (arts. 26 y 27 de la Constitución) de la niña G.N.A.R., así como la inobservancia de la obligación del Estado de garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, a través del acceso a la educación (arts. 44 y 45 de la Constitución).
17. El cargo en el que se fundamentan las pretensiones de la parte accionante es el siguiente: Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso a octavo año de educación básica por considerar que la documentación se encontraba incompleta, a pesar de que la señora Emily Jackeline Romero Pantoja, madre de la niña G.N.A.R, presentó los certificados de tercer, cuarto, quinto y sexto año de educación básica, y únicamente no presentó los certificados de años anteriores, es decir, de primer y segundo año de educación básica. La señora Emily Romero agregó, además, que solo se admitió a su hija cuando hubo presentado los certificados completos, incluidos los de primer y segundo año.

<sup>9</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 35.

<sup>10</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 37.

<sup>11</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 37.

<sup>12</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 10.

<sup>13</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 18 y 40.

**B. Fundamentos de la legitimada pasiva.**

18. Oscar Fernando Villareal Morán, en calidad de director del Distrito, en audiencia de 14 de julio de 2020 ante el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, señaló que no se vulneró el derecho a la educación por las siguientes razones:

18.1 A través de la resolución No. 18-2020, de 2 de marzo de 2020, se reconocieron los estudios realizados por la niña en Venezuela y se dispuso su recepción en la Escuela de Educación Básica Alejandro R. Mera en Tulcán al octavo año de educación básica.

18.2 La niña G.N.A.R aprobó el año lectivo 2019-2020 –octavo año de básica–.

18.3 La madre de la niña G.N.A.R no contaba con los documentos necesarios para comprobar la aprobación de los años anteriores, previstos en los artículos 52 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y 166 de su reglamento, en conformidad con lo previsto en el Convenio Andrés Bello.

18.4 La niña G.N.A.R. no había aprobado las pruebas de ubicación realizadas, por lo que el Ministerio de Educación solamente solicitó lo que dispone la ley, es decir, los certificados de aprobación de años anteriores y, debido a que no presentó los certificados de primero y segundo año, el Ministerio no podía seguir con la inscripción.

18.5 Adicionalmente, manifestó que

*[...] en ningún momento se le dijo [a la niña] usted viene de Venezuela y no puede ingresar al sistema educativo fiscal ecuatoriano, se le dijo hay que hacer procedimientos y es esa la razón por la demora, entonces está demostrado que no hubo la vulneración del derecho, más bien lo que hubo es pequeños inconvenientes hasta que la madre por fin logra presentar toda la documentación en regla y validarle con la resolución recién en el mes marzo [...] <sup>14</sup>.*

18.6 Además, señaló que desconocen como Ministerio de Educación los inconvenientes presentados y que se comprometen a mejorar los procedimientos para garantizar el derecho a la educación.

**C. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado.**

19. En escrito presentado el 24 de abril de 2020, la Procuraduría General del Estado señaló correo electrónico y casillero judicial.

**D. Decisión de primera instancia y medidas de reparación.**

---

<sup>14</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 52.

20. En sentencia de 16 de julio de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán aceptó la demanda y dispuso las siguientes medidas de reparación<sup>15</sup>:

*1) Se Garantice a [...] [G.N.A.R.], mientras esta permanezca en el estado ecuatoriano, acceder a su derecho a la educación en cualquiera de la unidades educativas del país donde esta fije su domicilio; 2) Se proceda a ofrecer disculpas públicas a través de las páginas web del Ministerio de Educación, por el lapso [sic] de dos meses a [...] [G.N.A.R.] y su familia, por los siete meses que se le privó de acceder al sistema educativo ecuatoriano; 3) Se conmine a los funcionarios del Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca Tulcán, a atender con mayor diligencia los casos de personas que desean acceder al sistema educativo bajo criterios de flexibilidad y racionalidad; a fin de evitar que caos como el presente se vuelvan a repetir; 4) Se imparta en el transcurso del año 2020 a los funcionarios del Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca Tulcán, al menos dos capacitaciones sobre los derechos de grupos vulnerables en relación al acceso a la educación; 5) Se vigile el cumplimiento estricto de las normas y políticas emitidas por el Estado para garantizar el derecho a la educación de sus habitantes; 6) Se socialice a los funcionarios del Ministerio de Educación las normas constitucionales y tratados internacionales suscritos por nuestro país para tutelar el derecho universal de todo ser humano a la educación.*

#### **E. Decisión de segunda instancia y medidas de reparación.**

21. El 21 de julio de 2020, el Ministerio de Educación interpuso recurso de apelación, que fue rechazado en el sentencia dictada el 14 de agosto de 2020 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, que ratificó la sentencia subida en grado y dispuso además que se nivele los conocimientos de la niña G.N.A.R en aquellas materias de realidad nacional ecuatoriana en las que presentó falencias al momento de dar el examen de ubicación.

#### **IV. Competencia**

22. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones adoptadas en procesos relacionados con garantías jurisdiccionales. De igual forma, en conformidad con la sentencia 159-11-JH/19, de verificar que las vulneraciones alegadas en la acción de protección persisten, esta Corte debe pronunciarse respecto de las pretensiones formuladas en dicha acción de protección<sup>16</sup>.

#### **V. Planteamiento de los problemas jurídicos**

23. A partir del cargo expuesto en el párr. 15 *supra*, el primer problema jurídico a resolver se plantea de la siguiente forma: ¿Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso al octavo año de básica porque, a pesar de la presentación de la documentación de tercero, cuarto, quinto y sexto año de básica –es

<sup>15</sup> Expediente de la causa No. 04281-2020-00447, hoja 58.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, párr. 9 al 11.

decir, los años inmediatos anteriores al octavo año de básica—, solo se la admitió cuando presentó los certificados de primero y segundo año de educación básica?

24. Si se respondiera afirmativamente el anterior problema jurídico, habría que responder al siguiente: ¿Cuáles son las medidas de reparación pertinentes para el caso concreto?

## VI. Resolución del caso materia de revisión

**F. Primer problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho a la educación de la niña G.N.A.R, pues se impidió su ingreso al octavo año de básica porque, a pesar de la presentación de la documentación de tercero, cuarto, quinto y sexto año de básica, solo se la admitió cuando presentó los certificados de primero y segundo año de educación básica?**

### **F.a. Vulneración del derecho a la educación en la dimensión de la accesibilidad**

25. El Distrito argumentó que la niña G.N.A.R no aprobó la prueba de ubicación para el octavo año de básica, obteniendo 5,36 cuando el puntaje mínimo era 7, razón por la que habrían pedido los documentos de aprobación de años anteriores, emitidos en Venezuela.
26. Respecto de la evaluación referida en el párrafo precedente, la Defensoría del Pueblo alegó que las materias en las que falló la niña G.N.A.R fueron las referentes a historia y geografía del Ecuador, por lo que una niña que residía en un país extranjero no podía conocer temas de realidad nacional ecuatoriana. De igual forma, alegó que, en conformidad con los reportes de notas presentados por la Unidad Educativa Alejandro R. Mera, la niña ha demostrado su capacidad para cursar el octavo año de básica, obteniendo calificaciones superiores a 9 sobre 10 puntos<sup>17</sup>.
27. Es verdad que existen requisitos objetivos y razonables que son exigibles no solo para la admisión a cierto programa de estudios, sino para su permanencia en este. De no cumplir estos requisitos, la inadmisión o desvinculación del estudiante estaría justificada. El Tribunal Supremo Español, al respecto, se ha pronunciado de la siguiente forma:

*Estos requisitos se deben tener al momento de acceso y mantenerse para continuar los estudios. Una vez fijados normativamente tales exigencias, el control de su cumplimiento es una cuestión ordinaria, si bien, en tanto en cuanto afecta a un derecho fundamental, cabe exigir incluso una mayor diligencia en la constatación de los mismos. [...] ello no vulnera el derecho a la educación, que no es un derecho absoluto, sino que debe prestarse en las condiciones fijadas por el ordenamiento<sup>18</sup>.*

<sup>17</sup> Ver hoja 20 del expediente del caso No. 04281-2020-00447.

<sup>18</sup> Tribunal Supremo de España, STS, de 24 marzo 1997 (RJ 1997\2497).

28. Ahora, lo expuesto se limita a aquellos requisitos que son objetivamente necesarios para la admisión y permanencia. Es decir, la institución encargada debe analizar y diferenciar entre aquellos requisitos objetivamente necesarios y entre aquellos que pueden ser subsanados por aquella.
29. Así, la Constitución reconoce como derecho fundamental el acceso a la educación<sup>19</sup>. Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar que esta no sea interrumpida bajo criterios irracionales y arbitrarios y, al contrario, debe asegurar condiciones óptimas que afiancen la continuación de los estudios en cualquier nivel.
30. En la Observación General No. 13, respecto del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) estableció que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe mantener cuatro características interrelacionadas: i) disponibilidad; ii) accesibilidad; iii) aceptabilidad; y, iv) adaptabilidad<sup>20</sup>. Estas características, que han sido reconocidas por la jurisprudencia de esta Corte<sup>21</sup>, deben ser analizadas según el caso de que se trate, pues no todas son relevantes en el análisis de todos los casos.

### ***Disponibilidad***

31. De acuerdo con el CDESC la disponibilidad se refiere a lo siguiente:

*a. Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, en el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.*

32. En el presente caso, no se identifican problemas de disponibilidad, relativos a la existencia de infraestructura pertinente para el programa de educación básica de niños, niñas y adolescentes, ni a la disponibilidad de docentes competentes, así como de herramientas necesarias para el desarrollo del proceso de enseñanza, pues, tanto la Defensoría Pública como el Ministerio de Educación han afirmado que la niña G.N.A.R tenía la posibilidad de asistir a la Escuela de Educación Básica Alejandro R. Mera, institución en la que finalmente fue inscrita. Por tanto, en el presente caso, el aspecto de disponibilidad no es relevante.

---

<sup>19</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 28.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, párr. 6.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1894-10-JP/20, párr. 62.

### ***Aceptabilidad***

**33.** En relación con este elemento, el CDESC ha manifestado:

*c. Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).*

**34.** El concepto de aceptabilidad hace referencia a un momento posterior al que este caso alude, es decir, tiene relación con la enseñanza impartida una vez que los estudiantes han accedido a la institución educativa, mismos que deben ser apropiados y pertinentes no solo para los estudiantes en circunstancias comunes, sino también para los pertenecientes a minorías. Por tanto, si bien este elemento reconoce la necesidad de que la enseñanza se imparta atendiendo a las necesidades de las minorías, en el caso concreto, nos encontramos en un momento previo a dicha impartición, referido a los obstáculos que enfrentó la niña G.N.A.R para acceder a las aulas de clase. Consecuentemente, este elemento tampoco es relevante para el caso.

### ***Adaptabilidad***

**35.** En referencia a este elemento, el CDESC señaló:

*d. Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.*

**36.** Al igual que con el concepto de aceptabilidad, la adaptabilidad, en los términos establecidos por el CDESC, corresponde a un momento posterior al de la accesibilidad, que será analizado a continuación. La adaptabilidad implica la obligación de los Estados de educar a los niños, niñas y adolescentes atendiendo los contextos propios de cada estudiante con el fin de maximizar el aprendizaje de estos, sin que su entorno social afecte su desarrollo cognitivo. Consecuentemente, en la medida que los hechos del presente caso se ubican antes de la asistencia a las aulas de clase de la niña G.N.A.R., esta sentencia no analizará el concepto de adaptabilidad.

### ***Accesibilidad***

**37.** Sobre este elemento, el CDESC ha desarrollado lo siguiente:

*b. Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:*

*No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no [sic] vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);*

*Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);*

*Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.*

**38.** Este elemento resulta relevante para el examen del presente caso, ya que en este se habrían presentado obstáculos para el acceso a las instituciones y los programas de enseñanza de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, lo que podría presentar circunstancias discriminatorias para personas en circunstancias de doble vulnerabilidad.

**39.** En referencia al criterio de accesibilidad, esta Corte ha analizado sus dimensiones formal y material de la siguiente manera:

*64) En primer lugar, la accesibilidad a la educación tiene una dimensión de carácter formal, que se encuentra relacionada con la erradicación de toda forma de discriminación dentro de la educación, lo que incluye los requisitos de acceso y permanencia a las actividades educativas. Adicionalmente, la accesibilidad tiene una dimensión de carácter material, que se refiere al acceso físico sin impedimentos que obstaculicen el ejercicio del derecho a la educación y la accesibilidad económica que obliga a adoptar medidas para que las desigualdades económicas no sean un impedimento para ejercer este derecho<sup>22</sup>.*

**40.** Debido a que el caso concreto se refiere a los requisitos de acceso solicitados para que la niña G.N.A.R pueda ser inscrita en el año lectivo 2019-2020, se analizará la dimensión formal del carácter de accesibilidad.

**41.** Respecto de la discriminación, esta Corte se ha referido a la distinción entre una discriminación directa e indirecta. En relación con la discriminación indirecta, ha desarrollado lo siguiente:

*53) Por otro lado, la discriminación indirecta, "se observa en aquellos casos en los que, si bien a primera vista la práctica o norma aplicada al caso, y que genera consecuencias jurídicas distintas es neutral, su impacto en un grupo determinado podría generar una consecuencia igualmente discriminatoria. De esta forma, aunque en principio no habría una diferencia en el trato, la situación estructural en la que se encontrarían estos grupos, conllevaría a una situación de discriminación. En este sentido, la Corte IDH ha determinado que la discriminación indirecta se ve reflejada en aquellos casos en que "el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun*

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1894-10-JP/20, de 4 de marzo de 2020.

*cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables". De ahí que, la discriminación está prohibida tanto en las leyes o normas que apruebe un Estado como en su aplicación. [Se omitieron pies de página]<sup>23</sup>.*

42. En conformidad con la cita en el párrafo precedente, si bien una actuación puede parecer neutral en algunos casos, su impacto y consecuencias en un grupo determinado hacen que dicha actuación tenga una naturaleza discriminatoria.
43. En el caso concreto, el Distrito justificó su actuación argumentando que actuó con base en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, incluidos los convenios sobre homologación de estudios:

*La Sra. Romero Pantoja Emily Jackeline en su derecho presenta certificados de promoción para realizar reconocimiento de estudios en el exterior sin embargo de acuerdo al Art. 52 de la LOEI, Art. 154 y 166 del Reglamento a la LOEI, así como también a los convenios Andrés Bello, Mercosur y Lineamientos para reconocimiento de estudios y homologación de títulos del sistema educativo extranjero con relación al sistema educativo revisar la documentación presentada en la que falta certificados de promoción de primero y segundo año y presenta documentos de tercero, cuarto, quinto y sexto año por lo que de acuerdo a la ley y lineamientos del Ministerio de Educación, la documentación se encuentra incompleta, por lo que no procede realizar el reconocimiento de estudios<sup>24</sup>.*

44. Así, lo argumentado por el Distrito cabe en el concepto desarrollado de discriminación indirecta, pues, en principio, el Distrito habría actuado en conformidad con la normativa correspondiente, sin embargo, al solicitar los certificados de los primeros años, aún cuando habían sido presentados los certificados de últimos años, implicó que la presunta aplicación de las normas señaladas tengan un impacto negativo en un grupo determinado, es decir, en los niños en situación de movilidad humana que pretenden ser inscritos en el sistema educativo. Por consiguiente, el Distrito vulneró el carácter de accesibilidad en su dimensión formal, convirtiendo al origen y estatus de movilidad humana de la niña G.N.A.R. en un impedimento para acceder a la educación.
45. Cabe añadir que las normas alegadas por el Distrito, al contrario de lo manifestado por este, responden justamente a las necesidades propias de las personas que necesitan la homologación de sus estudios, así como la obligación del Estado de convalidar títulos y niveles de educación bajo criterios de flexibilidad y razonabilidad. Veamos cuáles eran esas normas:

#### 45.1 El artículo 52 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural prescribe:

*Art. 52.- Del reconocimiento de estudios en el exterior.- Para el reconocimiento de niveles cursados en el exterior y de los títulos de bachiller o su equivalente obtenidos en el extranjero, se aplicarán el principio de reciprocidad y la homologación. Para tal efecto, se aplicarán criterios de flexibilidad y razonabilidad, anteponiendo además los*

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Ver hojas 33 y 34 del expediente del caso No. 04281-2020-00447.

*derechos de igualdad y equidad, el interés de la comunidad educativa, la interculturalidad y el Interés Superior del Niño.*

*La Autoridad Educativa Nacional reformulará las políticas que sean necesarias para facilitar el ingreso, nivelación e integración de las y los estudiantes que opten por ingresar al Sistema Nacional de Educación escolarizado del país, en cada uno de sus niveles. En ningún caso, las autoridades del ramo dictarán resoluciones que limiten el derecho a la educación de persona alguna, sin importar cual fuere su condición u origen.*

**45.2** El artículo 166 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural prevé:

*Art. 166.- Legalización y apostillamiento. Los ecuatorianos o extranjeros, cualquiera sea su condición de movilidad humana, que hayan realizado estudios equivalentes a Educación General Básica y/o Bachillerato en el exterior que cuenten con documentación original de estudios legalizado o con apostilla pueden presentar dichos documentos para el reconocimiento legal en el Nivel Distrital.*

*Las personas que hayan realizado estudios equivalentes a Educación General Básica y/o Bachillerato en países con los que el Ecuador mantiene convenios de reconocimiento de títulos no necesitarán legalizar ni apostillar su documentación de estudios.*

**45.3** El artículo 4 del Tratado de la Organización del Convenio Andrés Bello dispone:

*Art. 4.- Los Estados Miembros reconocerán los estudios primarios o de enseñanza general básica y de educación media o secundaria, mediante tablas de equivalencia que permitan la continuidad de los mismos o la obtención de los certificados correspondientes a cursos, niveles, modalidades o grados aprobados en cualquiera de aquellos.*

- 46.** Es decir, el Distrito, al contrario de lo afirmado por él, no aplicó en absoluto las normas del ordenamiento jurídico referentes al acceso a la educación de personas en situación de movilidad humana, anulando de esta forma el goce efectivo del derecho a la educación de la niña G.N.A.R. bajo criterios arbitrarios que finalmente dieron lugar a una evaluación discriminatoria de la niña.
- 47.** Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural –párr. 45.1 supra–, el Estado debe garantizar la nivelación e integración de los estudiantes que deseen ingresar al sistema escolarizado. Por tanto, si la niña G.N.A.R falló en materias de realidad nacional ecuatoriana –párr. 27 supra–, el Distrito no debió impedir su acceso al año correspondiente, sino que, al conocer de la situación de movilidad humana de la niña G.N.A.R., tenía la obligación de prestar servicios de nivelación e integración para que la estudiante se iguale en las materias en donde presentaba falencias.
- 48.** Así, el Distrito actuó de forma arbitraria sin tomar en consideración criterios de flexibilidad y razonabilidad para evaluar la situación de la niña G.N.A.R. Conforme establecen las normas citadas, el Estado ecuatoriano tiene la obligación de adaptar las

políticas que, en lugar de obstruir, faciliten el acceso a los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo.

49. Adicionalmente, el Estado debe observar el principio de equidad con miras a adoptar medidas aptas para el acceso de aquellos sectores marginados o cuyo contexto social les impide tener un proceso común de inscripción. Es decir, “*debe corregir diferencias que no solo son innecesarias y evitables, sino al mismo tiempo injustas e indebidas. Puede tratarse de diferencias [...] en la calidad de vida que a su vez implican variables socioeconómicas o de desarrollo más amplias, o pueden ser diferencias de servicios o de acceso*”<sup>25</sup>.

50. El CDESC ha establecido obligaciones para los Estados, entre las que se encuentran:

*47. La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación. Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición. No obstante, el alcance de esta obligación está supeditado siempre al texto del Pacto*<sup>26</sup>.

51. Consecuentemente, el Estado debe evitar trabas innecesarias que impidan el goce del derecho a la educación y evaluar los requisitos desde un punto de vista contextual, razonable y objetivo, que rechace la exigencia de requisitos que den paso a decisiones arbitrarias<sup>27</sup>. Esto, con el fin de identificar aquellos requisitos que han sido omitidos por las circunstancias propias de los grupos vulnerables y, asimismo, identificar aquellos requisitos que pueden ser subsanados a corto o mediano plazo por el Estado.
52. Así, las falencias de la niña G.N.A.R. podían ser subsanadas por el Estado a través de cursos de nivelación de conocimientos en realidad nacional.
53. En suma, de acuerdo con el Ministerio de Educación, a la niña G.N.A.R. se le dio dos alternativas: i) la presentación de certificados de los años inmediatos anteriores; o, ii) una prueba de ubicación, ambas alternativas en una supuesta aplicación de las normas

---

<sup>25</sup> Naciones Unidas, Estado de preparación de las publicaciones, los estudios y los documentos destinados a la Conferencia Mundial. Contribución de la Organización Mundial de la Salud. Asamblea General, Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. A/CONF.157/PC/61/Add.8. Ginebra, 1993, pág. 7.

<sup>26</sup> Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Observación General No. 13, 1999.

<sup>27</sup> Ver Tribunal Constitucional del España. STC 77/1985, de 27 junio, recurso LODE, FJ 5º: “más bien podría decirse que tal derecho se ve reforzado por las disposiciones impugnadas, al establecer criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria por parte de los Centros públicos y concertados”.

del ordenamiento jurídico. Sin embargo, de forma alguna se puede considerar que la solicitud de certificados de difícil acceso para una familia migrante o una evaluación de conocimientos de realidad nacional del país de destino pueden ser opciones para el acceso a la educación de una niña, niño o adolescente en situación de movilidad humana. En consecuencia, ninguna de las alternativas que fueron propuestas por el Distrito eran razonables para una niña en situación de movilidad humana, por lo que devinieron discriminatorias y vulneratorias de su derecho a la educación en la dimensión de la accesibilidad.

**F.b. Impacto del acceso tardío de la niña G.N.A.R. en el desarrollo integral y autónomo de los niños, niñas y adolescentes.**

54. Ahora bien, la exigencia de requisitos irracionales –certificados de primer y segundo año cuando existían los de los últimos años– no solo tuvo un impacto negativo en la accesibilidad al derecho a la educación por parte de la niña G.N.A.R, sino también en el ejercicio de otros derechos conexos de la misma niña, como los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la vida digna<sup>28</sup>.
55. El año lectivo 2019-2020 en el régimen sierra, es decir, aquel al que la niña G.N.A.R. buscaba ingresar, empezó el 2 de septiembre de 2019<sup>29</sup>. A pesar de que la madre de la niña G.N.A.R. empezó el proceso de inscripción previamente al inicio del año lectivo, se le permitió la asistencia a clases solo a partir del 4 de marzo de 2020 –párr. 15 *supra*–. Consecuentemente, ingresó al sistema educativo 6 meses después de iniciado el año lectivo, perdiendo la totalidad del primer quimestre.
56. De acuerdo con el CDESC, el derecho a la educación tiene dos dimensiones: i) es un derecho humano intrínseco; y, ii) es un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos.
57. Por lo que respecta a esta segunda dimensión, el CDESC ha señalado que: “[c]omo derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”<sup>30</sup>. De ahí que un Estado no pueda aplicar obstáculos irracionales que impidan el goce pleno del derecho a la educación, pues de hacerlo no solo inobservaría su deber de tutelar tal derecho, sino incumpliría su deber de garantizar el desarrollo de la autonomía de las personas, así como la construcción de sus proyectos de vida.
58. En este sentido, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación no solo tiene un efecto en el desarrollo intelectual y cognitivo de los estudiantes, sino que tiene un impacto directo en el desarrollo personal y en la calidad de vida de las personas. Por

---

<sup>28</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 133-15-SEP-CC del caso No. 273-12-EP.

<sup>29</sup> Ver Ministerio de Educación. Cronograma escolar régimen sierra. Año lectivo 2019-2020. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Cronograma-Sierra-Amazonia-2019-2020.pdf>

<sup>30</sup> Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Observación General No. 13, 1999, párr. 1.

esta razón, el garantizar el acceso a la educación va más allá del acceso cuantativo de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, pues la masificación de la educación no puede tener como consecuencia el sacrificio cualitativo del servicio educativo, ni de los procesos administrativos de admisión.

59. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el impedir el acceso a ciertos derechos fundamentales –incluido el derecho a la educación– sitúa a las personas pertenecientes a grupos vulnerables en una situación discapacitante, pues se les impide ejercer sus derechos de forma efectiva:

*237. Como parte de la evolución del concepto de discapacidad, el modelo social de discapacidad entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre las características funcionales de una persona y las barreras en su entorno. Esta Corte ha establecido que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. (Se suprimieron las notas al pie originales)<sup>31</sup>.*

60. En este sentido, el Distrito puso barreras y limitaciones arbitrarias a la niña G.N.A.R., pues los meses en los que se le impidió acudir a las aulas tuvieron un impacto negativo en el ejercicio de su derecho a la educación, así como su desarrollo intelectual y personal. Respecto de la implicación en el desarrollo intelectual para los niños y niñas que tiene la asistencia a la escuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que:

*185. [...] la Corte considera que la vulnerabilidad a que fueron expuestas las niñas, como consecuencia de la carencia de nacionalidad y personalidad jurídica, para la niña Violeta Bosico también se reflejó en que se le impidió estudiar durante el período escolar 1998-1999 en la tanda diurna de la Escuela de Palavé. Precisamente por no contar con el acta de nacimiento, se vio forzada a estudiar durante ese período en la escuela nocturna, para mayores de 18 años. Este hecho a la vez agravó su situación de vulnerabilidad, ya que ella no recibió la protección especial a que era acreedora como niña, de estudiar en el horario que le sería adecuado, en compañía de niños de su edad, y no con personas adultas (supra párrs. 109.34, 109.35 y 109.36). Cabe resaltar que de acuerdo al deber de protección especial de los niños consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana, interpretado a la luz de la Convención para los Derechos del Niño y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la Convención, el Estado debe proveer educación primaria gratuita a todos los menores, en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual<sup>32</sup>.*

---

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gonzáles Lluy y otros vs. Ecuador, 1 de septiembre de 2015.

<sup>32</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, 8 de Septiembre de 2005.

61. Por tanto, el Estado no solo debe garantizar el derecho a recibir una educación de calidad, sino tiene la obligación de tutelar el acceso a las aulas de clase de forma oportuna, pues la asistencia a centros educativos, garantiza el óptimo desarrollo intelectual, social y psicológico, aspectos que eliminan las circunstancias discapacitantes de aquellos grupos vulnerables y, por consiguiente, permiten el desarrollo de su autonomía y la elección libre de la forma en que construirán su proyecto de vida<sup>33</sup>.
62. En este orden de ideas, el no acceder oportunamente a la educación tiene efectos en el libre desarrollo de la personalidad de las personas, comparables con un acceso tardío a otros pilares de la construcción del proyecto de vida como la salud y la alimentación. Es decir, así como un retardo en la atención de un paciente o una alimentación deficiente pueden tener consecuencias negativas perdurables en el tiempo, un acceso tardío a la educación presenta consecuencias que pueden afectar las diferentes etapas de desarrollo intelectual y personal, así como las decisiones respecto de su futuro profesional u ocupacional. Esto, finalmente, influye negativamente en la posibilidad de las personas de construir autónoma y libremente los distintos proyectos de vida, al verse obstaculizados por aspectos ajenos a su capacidad<sup>34</sup>.
63. Así, respecto de la importancia del deber de tutelar efectivamente los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes –entre los que se encuentra evidentemente el derecho a la educación– con el fin de garantizar su desarrollo personal y una vida digna, la Corte Interamericana ha dicho lo siguiente:

*258. Esta Corte ha establecido que la educación y el cuidado de la salud de los niños suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna por parte de los niños, que en virtud de su condición se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos<sup>35</sup>.*

64. Es decir, en la medida que los niños forman parte de un grupo vulnerable y de atención prioritaria, el Estado no puede impedir su acceso a las prestaciones básicas pues, al estar en una etapa de desarrollo, la limitación en el disfrute pleno de dichos servicios puede tener efectos negativos en el resto de sus vidas al ser pilares de su desenvolvimiento. Al contrario, el Estado debe impedir que el entorno de los niños afecte su desarrollo y ejercicio pleno del derecho a la educación.
65. En este orden de ideas, el acceso tardío de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad presenta una desventaja adicional a las expuestas en los párrafos anteriores,

---

<sup>33</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 66.- *Se reconoce y garantizará a las personas: 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.*

<sup>34</sup> En este sentido, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1032-14-EP/19, de 18 de diciembre de 2019.

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de agosto de 2010.

pues su inserción inoportuna impide su adaptación a las costumbres, tradiciones y cultura de un país desconocido para ellos y obstaculiza su inclusión en una nueva sociedad, lo que además agrava los efectos de actitudes discriminatorias y xenófobas.

66. De esta forma, si bien la niña G.N.A.R. pudo acceder al sistema educativo, los seis meses que estuvo fuera de las aulas representan ya un impacto negativo en la posibilidad de asimilar los conocimientos al igual que sus compañeros o desarrollar capacidades sociales en un país que, además, le era extraño.
67. En consecuencia, estas trabas innecesarias y arbitrarias impuestas a la niña G.N.A.R. ralentizaron su proceso normal de desarrollo social y cognitivo acorde a su edad, por lo que no solo fue vulnerado su derecho a la educación, sino que pudo afectar el libre desarrollo de su personalidad, así como su crecimiento como individuo autónomo, con miras a construir un proyecto de vida acorde a sus intereses y con base en las oportunidades que el Estado debe garantizar, de forma igualitaria, a todas las personas, independientemente de su condición migratoria.

**G. Segundo problema jurídico: una vez constatada la vulneración de derechos fundamentales, ¿cuáles son las medidas de reparación pertinentes para el caso concreto?**

68. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
69. Conforme fue establecido en los párrafos 21 y 22 *supra*, los jueces emitieron una serie de medidas de reparación entre las que se encuentran la garantía de que la niña G.N.A.R. podrá acceder al sistema educativo ecuatoriano mientras se encuentre en el país; capacitación sobre los criterios de razonabilidad y flexibilidad al momento de exigir requisitos a las personas en movilidad humana; y, nivelar a la niña G.N.A.R respecto de aquellos temas en los que presentó falencias.
70. Esta Corte ha advertido que:

*Si bien no existe un catálogo taxativo de medidas de reparación, estas pueden incluir no solo medidas de restitución sino también medidas de otra índole. Entre ellas: (i) medidas de rehabilitación que se centran en afecciones físicas o psicológicas que se han causado a la víctima; (ii) medidas de satisfacción que buscan medidas buscan [sic] reintegrar y conmemorar la dignidad o la memoria de las víctimas; (iii) medidas de no repetición que tienen el objetivo de evitar que la violación se vuelva a producir. De esta manera, se previene que hechos similares se repitan y estas medidas pueden traducirse en reformas legales, institucionales, administrativas, sociales, etc. para alcanzar cambios estructurales<sup>36</sup>.*

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1894-10-JP/20, de 4 de marzo de 2020.

71. Debido a que en el presente caso se han dispuesto ya medidas de rehabilitación y de satisfacción, este Organismo Constitucional considera pertinente establecer medidas de no repetición con el fin de que las trabas impuestas a la niña G.N.A.R. no vuelvan a ser planteadas.
72. De forma posterior a la ocurrencia de los hechos del presente caso, fueron emitidos los acuerdos ministeriales MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A, referente a la Normativa para Regular y Garantizar el Acceso, Permanencia, Promoción y Culminación del Proceso Educativo en el Sistema Nacional de Educación a Población que se encuentra en situación de Vulnerabilidad; y, MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A, en el que se reformaron ciertos artículos del Acuerdo 00025-A. En dichos acuerdos, se desarrollan figuras como el aprestamiento, atención a personas con rezago educativo y disposición de desarrollar los lineamientos para los exámenes de ubicación de las personas en situación de vulnerabilidad, cuyo fin es mejorar los procesos para el acceso a la educación de las personas en situación de vulnerabilidad. En este orden de ideas, la disposición transitoria primera del acuerdo reformativo –00026-A– dispuso:

*“PRIMERA. - En el plazo de tres meses contados a partir de la expedición del presente Acuerdo Ministerial, la Subsecretaría para la Innovación Educativa y el Buen Vivir; la Subsecretaría de Fundamentos Educativos, la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva y la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación, en función de sus competencias, elaborarán y socializarán el instructivo para la aplicación del presente Acuerdo Ministerial que contendrá los lineamientos que deberán observar los actores a cargo del seguimiento de los casos de estudiantes en situación de vulnerabilidad<sup>37</sup>.*

73. Por tanto, se debe disponer que el Ministerio de Educación, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte las medidas necesarias para que los lineamientos ordenados en el acuerdo ministerial citado en el párrafo precedente sean debidamente expedidos y divulgados entre los servidores a cargo de los procesos que involucran a las personas en situaciones de vulnerabilidad. De igual forma, el Ministerio de Educación debe incluir en sus lineamientos los criterios desarrollados en esta sentencia, es decir:

**73.1** Flexibilidad en la evaluación de cumplimiento de requisitos para que las personas en situación de movilidad humana accedan a las instituciones educativas.

**73.2** Razonabilidad en los criterios de evaluación a las personas en movilidad humana, sobre todo, al momento de evaluar conocimientos, pues los exámenes no podrán incluir aspectos de realidad nacional del país de destino.

74. Se debe disponer, también, que el Ministerio de Educación elabore pruebas de ubicación, cuyos criterios para medir la aptitud del estudiante no incluyan una evaluación de aquellos criterios que dependen de la realidad local y que pertenecen

---

<sup>37</sup> Acuerdo ministerial MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A, disposición transitoria primera.

únicamente al conocimiento de estudiantes ecuatorianos. Las evaluaciones sobre realidad nacional, así como lengua –esta última en aquellos casos en que el idioma primario del estudiante no sea el español– y otras materias que dependan del lugar de residencia del estudiante, deberán ser efectuadas con el fin de realizar planes de nivelación para el estudiante, en función de la calificación obtenida. El Ministerio de Educación, dentro de seis meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá informar sobre el diseño de las pruebas que serán utilizadas para la evaluación de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana.

75. Se debe disponer, además, que el Ministerio de Educación, dentro del mes siguiente a su notificación publique esta sentencia en su página web y que se divulgue a través de sus dependencias.
76. Las medidas señaladas tienen el fin de garantizar que los estudiantes, en general, y aquellos en situaciones de vulnerabilidad, en particular, puedan acceder de forma oportuna al nivel de estudios correspondiente, sin que las circunstancias propias de sus circunstancias impidan el goce pleno de su derecho a la educación.

## VII. Decisión

La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

1. Ratificar la sentencia de primera y segunda instancia emitidas en el marco de esta acción de protección, que declararon la vulneración de derechos y establecieron como medidas de reparación concreta, la garantía de acceso a la educación de la niña G.N.A.R. su nivelación y la capacitación de los funcionarios públicos respecto de la evaluación de requisitos de admisión al sistema educativo.
2. Disponer que el Ministerio de Educación, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adecúe los lineamientos de los acuerdos No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A y No. MINEDUC-MINEDUC-2021-00026-A en conformidad con lo desarrollado en esta sentencia.
3. Ordenar que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, el Ministerio de Educación difunda esta sentencia en la página web del Ministerio de Educación, así como en sus dependencias con el fin de que se impida la justificación de no admisión bajo criterios irracionales, sobre todo, respecto de niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad.
4. Disponer que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, el Ministerio de Educación informe sobre el diseño de las pruebas que serán utilizadas para la evaluación de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana.

5. Disponer que, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta sentencia, el Ministerio de Educación informe a esta Corte los avances respecto de las medidas ordenadas en esta sentencia.
6. Disponer que las instituciones involucradas cumplan con las medidas aquí señaladas en observancia de los objetivos que cada medida persigue.
7. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen.

LUIS HERNAN  
 BOLIVAR  
 SALGADO  
 PESANTES  
 Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
 por LUIS HERNAN  
 BOLIVAR SALGADO  
 PESANTES  
 Fecha: 2022.01.12  
 11:53:23 -05'00'

**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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
 SOLEDAD  
 GARCIA  
 BERNI  
 Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado  
 digitalmente  
 por AIDA  
 SOLEDAD  
 GARCIA BERNI

**SENTENCIA No. 1497-20-JP/21****VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con ocho votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la causa de revisión **No. 1497-20-JP/21**, en la que se determinó la vulneración del derecho a la educación de una niña en situación de movilidad humana como consecuencia de actuaciones discriminatorias. En esa sentencia, la Corte dispuso medidas de reparación tendientes a eliminar prácticas discriminatorias en el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.
2. Estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo y considero que esta sentencia configura un precedente jurisprudencial importante en cuanto al ejercicio del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana, sobre todo porque analiza las limitaciones que dicha población enfrenta al ejercer este derecho y tutela los derechos en el caso concreto; sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

**II. Análisis**

3. En la sentencia de revisión de la cual se formula este voto concurrente, la Corte Constitucional tuteló los derechos de la niña G. N. A. R de nacionalidad venezolana, quien fue impedida por el Distrito de Educación 04D01 San Pedro de Huaca en Tulcán (en adelante, “el Distrito”) de ingresar al octavo año de educación básica por no presentar la documentación correspondiente a su primero y segundo año.
4. Considero que si bien el razonamiento en relación al caso concreto es adecuado, la sentencia omitió profundizar en la situación de movilidad humana como una condición que tiene características específicas, las cuales deben ser observadas al momento de garantizar derechos, como es el caso del derecho a la educación. Así, se debió considerar los estándares internacionales sobre esta materia, sobre los cuales, la Corte debió desarrollar parámetros constitucionales destinados a garantizar el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.

**i) La condición de niños, niñas y adolescentes en movilidad humana**

5. Esta Corte en fallos anteriores ha desarrollado el contenido del derecho constitucional a migrar y ha sostenido que este derecho *“implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado ocurra en*

*condiciones dignas, tanto en el lugar de origen, tránsito, destino y retorno.*”<sup>1</sup> De tal manera, que esta Corte comprende a la movilidad humana como el ejercicio de un derecho que debe garantizarse con condiciones dignas.

6. En este sentido, la Corte ha reconocido las diversas dinámicas que conlleva la situación de movilidad humana. Ha visibilizado que la movilidad humana no es un hecho social homogéneo, sino que comporta diversidad de situaciones y factores, los cuales deben ser considerados al momento de adoptar decisiones respecto de las personas que se encuentran en esta condición.
7. Al respecto, esta Corte ha sostenido que *[l]a comprensión integral de la movilidad humana obliga a considerar que los flujos migratorios son heterogéneos, multidireccionales y se conforman por grupos poblacionales diversos, que se trasladan en condiciones diferentes y como consecuencia de múltiples motivos voluntarios o forzados. Tener en cuenta estos aspectos permite garantizar de manera efectiva el derecho a migrar en el origen, tránsito, permanencia, destino y retorno, como ha señalado esta Corte.*<sup>2</sup>
8. Por ello, este Organismo ha insistido en que toda decisión que involucre a una persona en movilidad humana debe realizarse analizando su situación particular y el contexto que configura su realidad. De manera particular, ha sostenido que *“los niños, niñas y adolescentes, en tanto sujetos de derechos, también son titulares del derecho a migrar. No obstante, se requiere una especial protección a fin de precautelar su dignidad, integridad y vida, en el ejercicio de este derecho.”*
9. De esta manera, el migrar de forma digna no solamente está vinculado a requisitos para el ingreso, salida o permanencia en el territorio nacional o a las formas en que un Estado realiza el control migratorio. Sino que, como se observa en este caso, las condiciones dignas para el ejercicio del derecho a migrar, están estrechamente relacionadas con las posibilidades del ejercicio de derechos en el país de acogida. Las posibilidades de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en el Ecuador están condicionadas al ejercicio de derechos como la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda o la salud. No hay movilidad en condiciones dignas si existen restricciones o limitaciones innecesarias a estos derechos.
10. En este sentido, la condición de movilidad humana de niños, niñas y adolescentes no puede subsumirse bajo la categoría general de “grupos en situación de vulnerabilidad”, pues obliga a identificar la **dinámica de movilidad**, es decir, si son personas inmigrantes, emigrantes, refugiadas u otras condiciones; la **condición migratoria**, si han accedido a regularidad migratoria, **si se encuentran con progenitores, solos o acompañados por otros adultos**,<sup>3</sup> o si requieren de otras formas de protección, como en el caso de apatridia o ser víctimas de delitos en contextos de movilidad, como el tráfico de migrantes o la trata de personas.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia 159-11-JH/19, párr. 108.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia 2120-19-JP/21, párr. 39.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia 2120-19-JP/21, párr. 42.

11. Así, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares en su observación conjunta determinaron que “[l]os Estados también deben considerar las circunstancias concretas de vulnerabilidad a que pueden enfrentarse los niños migrantes en razón de su género y otros factores, como la pobreza, el origen étnico, la discapacidad, la religión, la orientación sexual, la identidad de género u otros, que pueden agravar la vulnerabilidad del niño a los abusos sexuales, la explotación, la violencia, entre otras violaciones de los derechos humanos, durante todo el proceso migratorio”.<sup>4</sup>
12. Todas estas variables que devienen de la situación de movilidad humana deben ser consideradas de manera interseccional con los principios de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes como el **interés superior del niño** y el derecho a ser escuchados, los cuales son contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.
13. Estos parámetros, entonces, se deben considerar al momento de garantizar no solo el derecho a migrar de niños, niñas y adolescentes, sino que la protección especial se extiende al ejercicio de otros derechos indispensables para asegurar condiciones dignas de vida, como es el caso de la educación.

**ii) El acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana**

14. El caso bajo análisis demuestra que para ejercer el derecho a la educación, los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana deben enfrentar todavía limitaciones debido a la falta de comprensión de tal situación y de la inobservancia de los derechos y principios constitucionales sobre esta materia. Este caso permite determinar algunos parámetros específicos para asegurar el ejercicio de este derecho a los niños, niñas y adolescentes en movilidad con base en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
15. Así, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares sostienen que

*Todos los niños en el contexto de la migración internacional, independientemente de su situación, tendrán pleno acceso a todos los niveles y todos los aspectos de la educación, incluida la educación para la primera infancia y la formación profesional, en condiciones de igualdad con los nacionales del país en el que vivan. Esta obligación implica que los Estados deben garantizar la igualdad de acceso a una educación inclusiva y de calidad para todos los niños migrantes, cualquiera que sea su situación migratoria. Los niños migrantes deben disponer de programas de aprendizaje alternativos cuando sea necesario,*

---

<sup>4</sup> Observación General conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 42.

*y participar plenamente en los exámenes y recibir certificados de sus estudios.*<sup>5</sup> (énfasis añadido)

16. Lo propio ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 21-14, obligando a que los Estados “*brinden un nivel de vida acorde con su desarrollo físico, mental, espiritual y moral a través de la asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda; y aseguren un pleno acceso a la educación en condiciones de igualdad*”<sup>6</sup> (énfasis añadido) para las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad.
17. Lo citado se encuentra en sintonía con el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, en el cual, se prohíbe la discriminación entre otras categorías, por motivos de la **condición migratoria y el lugar de nacimiento**. Consecuentemente, la condición de regularidad o irregularidad migratoria de un niño, niña o adolescente no puede ser razón para impedir el acceso o la permanencia en el sistema educativo.
18. De forma complementaria a lo señalado, el acceso a la educación tampoco puede limitarse en función de la condición de irregularidad migratoria de los progenitores. Esto en virtud de lo establecido por la Convención sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares que expresamente dispone que

*El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo*<sup>7</sup>

19. Consecuentemente, ni la condición migratoria de los niños, niñas y adolescentes ni la de sus progenitores o tutores, puede ser una condición que impida su acceso a la educación.
20. Por otra parte, es claro que la movilidad humana puede implicar la carencia de documentación que corrobore el curso de años de estudio previos, y que, como en el caso bajo análisis, se constituyan en posteriores dificultades en el país de destino para ejercer el derecho a la educación. Esto tampoco puede constituir un impedimento para el acceso al sistema educativo, pues los Estados están obligados a brindar alternativas que, considerando el interés superior del niño, permitan dicho acceso.
21. Así, de manera expresa, lo han sostenido el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus familias:

*Los Estados deben poner en marcha medidas adecuadas para reconocer los estudios anteriores del niño, aceptando los certificados escolares conseguidos previamente o*

---

<sup>5</sup> Ibid.59.

<sup>6</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, párr. 49

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Convención sobre los derechos de todos los trabajadores y sus familiares, art. 30.

*expidiendo nuevos certificados basados en sus capacidades y competencias, a fin de no crear estigmatización ni penalización. Esto se aplica igualmente a los países de origen o a terceros países en caso de retorno.*<sup>8</sup> (énfasis añadido)

22. De tal suerte que la falta de documentación de educación en años anteriores, u otra documentación que los niños, niñas y adolescentes no puedan presentar, tampoco puede significar un impedimento para el acceso o la permanencia en el sistema educativo. En estos casos, la obligación del Estado es implementar formas alternativas de sustituir dichos requisitos, como es el caso de evaluaciones contextualizadas de la condición de movilidad humana.
23. Siguiendo este razonamiento, debe considerarse también las posibles afectaciones al principio de no devolución que pueden derivarse de la exigencia de documentación inaccesible a las personas en movilidad humana, como condición para el ejercicio del derecho a la educación.
24. El principio de no devolución, que es la prohibición de devolver a una persona extranjera a un país donde su vida, libertad o integridad se encuentren en riesgo, no se vulnera únicamente mediante un proceso de deportación o expulsión, sino como como ha sostenido esta Corte:

*Un acto de devolución o expulsión es **directo** cuando la persona migrante es enviada hacia un Estado en el que exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución, y es indirecta, cuando el migrante es movido hacia un Estado desde donde pueda ser retornado al país en donde sufre dicho riesgo. Por otro lado, se dice que una devolución o expulsión es formal cuando la misma se ha dado mediante un acto administrativo o judicial del Estado; mientras que se dice que es **encubierta** cuando la salida forzosa de la persona migrante resulta de acciones u omisiones de dicho Estado o de situaciones en que ese Estado apoye o tolere actos cometidos por sus ciudadanos con miras a provocar la salida de personas de su territorio.*<sup>9</sup> (énfasis añadido)

25. Con base en lo citado, obligar a una persona a retornar a su país de origen a fin de obtener documentos para ejercer el derecho a la educación, puede configurar una vulneración al principio de no devolución en la medida en que lo ubica nuevamente ante los riesgos que motivaron su salida de su país de origen o residencia habitual.
26. Finalmente, debe considerarse que el ejercicio del derecho a migrar no se agota únicamente en el acceso, sino que también incluye la permanencia en el sistema educativo y cumplidas las condiciones debe incluir también el egreso y obtención del grado cursado. Para ello es obligación del Estado la generación de condiciones adecuadas; por una parte desde la adecuación de métodos y contenidos curriculares, y

---

<sup>8</sup> Observación General conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 61.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia 983-18-JP/21, párr. 230.

por otra desde las condiciones para la convivencia y formas de interacción libres de discriminación y xenofobia.

27. Al respecto, el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus familias señalan:

*Los Estados deben adoptar medidas concretas para fomentar el diálogo intercultural entre los migrantes y los países de acogida, y prevenir y combatir la xenofobia y cualquier tipo de discriminación o intolerancia contra los niños migrantes. Además, la integración de la enseñanza de los derechos humanos, incluida la no discriminación, así como del fenómeno de la migración y los derechos de los migrantes y los derechos de los niños, en los planes de estudio contribuiría a prevenir actitudes xenófobas o discriminatorias que pudieran afectar a la integración de los migrantes a largo plazo.<sup>10</sup>*

28. En consecuencia, determinar políticas para la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana dentro del sistema educativo ecuatoriano es una obligación estatal que debe ser atendida estrictamente, a fin de eliminar los elementos que pueden hacer que los ambientes educativos sean nocivos para una convivencia intercultural plena. Por el contrario, es necesario promover el conocimiento y el respeto de la diversidad en los espacios educativos.

AGUSTIN  
MODESTO

GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente  
por AGUSTIN MODESTO  
GRIJALVA JIMENEZ

Fecha: 2022.01.14  
10:50:49 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 1497-20-JP, fue presentado en Secretaría General, el 06 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 20:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>10</sup> Observación General conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 63.



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro.- 1497-20-JP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles doce y viernes catorce de enero de dos mil veintidós, respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Dictamen No. 2-18-IC/22****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

**Caso No. 2-18-IC****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE****DICTAMEN**

**Tema:** El presente dictamen analiza la solicitud de interpretación presentada por la Asamblea Nacional respecto del artículo 422 de la Constitución, “*sobre el alcance de la prohibición para que se celebre tratados, en los que el Estado ceda jurisdicción soberana a instancia de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas, cuando se celebran tratados de protección de inversiones en los que las controversias no son contractuales ni comerciales.*”. La Corte Constitucional rechaza la solicitud de interpretación debido a que ésta no tiene por objeto que se asigne un sentido al artículo 422 de la Constitución, sino que busca un pronunciamiento sobre una circunstancia concreta relativa a su aplicación, lo cual, a juicio de esta Magistratura, es incompatible con la procedencia de una acción de interpretación constitucional.

**I. Antecedentes**

1. El 28 de junio de 2018, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió “*Solicitar a la Corte Constitucional del Ecuador, la interpretación del primer inciso del artículo 422 de la Constitución...*”; en consecuencia, dispuso que “*La Presidenta de la Asamblea Nacional, deberá presentar la acción interpretativa ante la Corte Constitucional del Ecuador conforme el Art. 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...*”.
2. El 16 de agosto de 2018, la economista Elizabeth Cabezas Guerrero, en su calidad de Presidenta de la Asamblea Nacional, presentó ante la Corte Constitucional una acción de interpretación constitucional sobre el artículo 422, primer inciso, de la Constitución.
3. El 5 de febrero de 2019 se posesionaron ante la Asamblea Nacional los actuales integrantes de la Corte Constitucional. Tras el sorteo de la presente causa, su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por el juez sustanciador y las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Carmen Corral

Ponce, admitió a trámite la presente acción de interpretación, mediante auto dictado el 16 de agosto de 2019.

5. El juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa el 5 de enero de 2022.
6. El 3 de enero de 2022, el Presidente de la Corte Constitucional emitió el auto de apertura respecto del pedido de recusación planteado por los señores Andrés Arauz y Luis Molina en contra de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Así mismo, el 7 de enero de 2022, dictó auto de apertura en relación a los pedidos de recusación planteados por el señor Alejandro Olmos y por la señora Esther Cuesta. Por su parte, la Vicepresidenta del Organismo, el 7 de enero de 2022, avocó conocimiento de la recusación presentada por el señor Olmos en contra del Dr. Hernán Salgado Pesantes.
7. Una vez notificados con las referidas providencias, tanto la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez como el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, presentaron sus excusas para que sean conocidas por el Pleno del Organismo<sup>1</sup>, con lo cual concluyó el procedimiento de los pedidos de recusación, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>.
8. El 12 de enero de 2022, previo a conocer la presente acción, el Pleno de la Corte Constitucional conoció las excusas presentadas, de conformidad con el artículo 191 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>3</sup> (LOGJCC). Luego de analizar los escritos, el Pleno rechazó las excusas de la jueza constitucional Teresa Nuques y del juez constitucional Hernán Salgado al no haber evidenciado que estén incurso en las causales previstas en el artículo 175 de la LOGJCC.

## II. Disposición constitucional objeto de la acción de interpretación

9. Según consta en su solicitud, la Asamblea Nacional requiere la interpretación del artículo 422 de la Constitución, primer inciso, cuyo texto establece:

---

<sup>1</sup> En el caso de la jueza Teresa Nuques, en su contestación se ratificó en la excusa que había presentado el 4 de junio de 2021 y solicitó que sea conocida en el Pleno de la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> “Art. 19.- (...) Recibida la notificación del auto de apertura, **la jueza o juez a quien se recusa podrá excusarse, para lo cual se observará el procedimiento previsto en el artículo referente al trámite de la excusa obligatoria, dentro del presente Reglamento. Una vez que la jueza o juez haya presentado su excusa, el proceso de recusación concluirá mediante providencia notificada a las partes. En caso de no excusarse, la jueza o juez, previa notificación, deberá presentar, dentro del término de cuarenta y ocho horas, sus argumentos de descargo ante la Presidencia o Vicepresidencia de la Corte, según corresponda. (...)**” (Énfasis añadido)

<sup>3</sup> “Art. 191.- Corresponde al Pleno de la Corte Constitucional: (...) 5. Tramitar y resolver las excusas obligatorias de las juezas y jueces de la Corte Constitucional.”

*“Art. 422.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. (...)”.*

### III. Fundamentos de la solicitud

10. En su escrito, la Presidenta de la Asamblea Nacional manifiesta que el primer inciso del artículo 422 de la Constitución, establece una prohibición expresa para que el Estado ecuatoriano celebre tratados e instrumentos internacionales en los que ceda jurisdicción a instancias de arbitraje internacional en materias contractuales o comerciales.
11. Indica que la disposición constitucional se refiere únicamente a controversias contractuales y comerciales derivadas de instrumentos internacionales; sin embargo, añade que *“...no todas las controversias de Tratados o Instrumentos Internacionales versan sobre temas contractuales o comerciales, tal es el caso de los Tratados de Protección de Inversiones o Convenios Bilaterales de Inversiones.”*
12. Expresa que los Tratados de Protección de Inversiones garantizan la seguridad jurídica de los inversores y promueven la inversión extranjera directa, *“...mediante la creación de un entorno jurídico estable y favorable para la inversión, alejándose de la regulación de aspectos netamente comerciales o contractuales.”*
13. Agrega que las demandas de arbitraje internacional en el caso de este tipo de tratados internacionales, no versan sobre cuestiones comerciales o contractuales sino respecto a controversias originadas por la violación en el cumplimiento de los compromisos adquiridos entre Estado-Estado o Estado-Inversionista. Así, señala que *“...en caso de existir una controversia derivada de un Tratado de Protección de Inversiones (...) lo que se demanda o reclama no es un incumplimiento contractual o comercial, sino un incumplimiento de una de las garantías y protecciones que las partes acordaron cumplir, como por ejemplo, la falta de trato justo o equitativo.”*
14. Reitera que los Tratados de Protección de Inversiones no regulan ni desarrollan necesariamente políticas comerciales ni contractuales; además, manifiesta que según el artículo 339 de la Constitución le corresponde al Estado propender a la búsqueda de inversión nacional y extranjera.
15. Por otro lado, la Asamblea Nacional esgrime que los Convenios Bilaterales de Inversión y los Tratados de Protección de Inversiones son producto de un nuevo modelo de Convenios de Inversión, toda vez que los anteriores fueron denunciados por ser *“...atentatorios a nuestra soberanía...”*. Agrega que la nueva tendencia internacional respecto a las inversiones, separa la *“...inversión como un medio para alcanzar un beneficio social, público o privado, de las controversias contractuales o*

*de índole comercial, pues las controversias contractuales nacen de un incumplimiento contractual determinado y no de la Inversión propiamente...”.*

16. En función de lo anotado, la Asamblea Nacional solicita que se interprete el primer inciso del artículo 422 de la Constitución, puntualmente: *...sobre el alcance de la prohibición para que se celebre tratados, en los que el Estado ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas, cuando se celebren tratados de protección de inversiones en los que las controversias no sea contractuales ni comerciales...”.*
17. En opinión de la entidad requirente, *“la Inversión NO versa sobre asuntos contractuales o de índole comercial, sino de procesos, métodos técnicos, económicos y sociales, entre otros, haciendo que su adopción no se vea afectada por la prohibición del primer inciso del artículo 422 de la Constitución de la República.”*

#### IV. Amicus Curiae

18. El artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en su parte pertinente: *“Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia...”.* Se han recibido en esta Corte *amicus curiae* por parte de: José Valencia, en calidad de Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Yuri Parreño, en calidad de Ministro subrogante de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Katharina Pistor; Pablo José Iturralde Ruiz, director del Centro de Derechos Económicos y Sociales; Luis Fernando Molina Onofa y Andrés Arauz Galarza; Álex Flores en calidad de coordinador de la Plataforma “Va por ti Ecuador”; Adoración Guamán; Álvaro Pozo Rosero; Alberto Acosta Espinosa; María Augusta Calle Andrade; Alejandro Olmos Gaona; Esther Adelina Cuesta Santana, en su calidad de Asambleísta por la Circunscripción del Exterior por Europa, Asia y Oceanía; Cecilia Olivet; M. Sornarajah; Pablo Zambrano Albuja, presidente de la Cámara de Industrias y Producción, y presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; Pablo Arosemena Marriot, presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil; Piedad María de Lourdes Mancero Páramo; Comité Ejecutivo de la Organización de Jóvenes ECUVYAP; Nicolás Marcelo Perrone; Bjorn Arp; Mario Francisco Cuvi Santacruz, en su calidad de decano y docente de la Facultad de Derecho y Gobernabilidad de la Universidad ECOTEC. Así mismo, se han recibido alrededor de ochenta escritos de *amicus curiae* de ciudadanos y colectivos que corresponden a un formato único, variando solamente los nombres de los comparecientes y pies de firma<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que *“el objeto de un escrito de amicus curiae es que terceras personas aporten a la resolución de la causa con argumentos técnicos o con criterios*

## V. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

### Competencia

19. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver una acción de interpretación constitucional, de conformidad con el artículo 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

### Análisis constitucional

20. Previo a conocer y resolver la presente acción de interpretación, se profundizará sobre el ámbito que posee la Corte Constitucional para interpretar la Constitución en el marco de una acción de interpretación prevista en la LOGJCC.

#### a) El ámbito de la interpretación por parte de la Corte Constitucional en el marco de una acción de interpretación

21. En la administración de justicia, la tarea interpretativa consiste en precisar el significado de una disposición jurídica, a efectos de establecer su sentido y alcance. En consecuencia, la interpretación es un proceso mediante el cual se desentraña y se comprende el significado de un texto jurídico, independientemente de si éste es claro o si presenta ambigüedades e indeterminaciones.

22. Dentro del ámbito del Derecho se reconocen muchos métodos de interpretación de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Cada uno de ellos se distinguen entre sí por su naturaleza, características y, en particular, por los efectos de su interpretación. Así, si se atiende a quienes realizan la interpretación, tradicionalmente se ha clasificado en legislativa, judicial y doctrinaria<sup>5</sup>.

23. La interpretación auténtica se caracteriza porque su sentido y alcance es vinculante u obligatorio para todos quienes aplican la disposición interpretada. En efecto, la doctrina ha establecido que puede considerarse auténtica la interpretación: *“...realizada por un órgano que tenga, por así decirlo, la última palabra en la materia: es decir, un órgano cuya interpretación no pueda ser contradicha o modificada por algún otro órgano y sea vinculante para todos.”*<sup>6</sup>

---

*especializados, para mejor resolución de las causas. En tal sentido, dista mucho de este propósito (...) la remisión indiscriminada de un mismo texto, toda vez que, con ese proceder se estaría desnaturalizando dicha figura.”* Sentencia 34-20-IS/20, 31 de agosto de 2020.

<sup>5</sup> SALGADO PESANTES, Hernán. Introducción al Derecho- Un esbozo de Teoría General del Derecho. Quito: CEP, cuarta edición, 2019, págs. 183-188.

<sup>6</sup> GUASTINI, Riccardo. La interpretación de las normas jurídicas. Quito: Cevallos editora jurídica, 2015, pág. 83.

24. Ahora bien, en cuanto a la Constitución, este tipo de interpretación presenta un matiz especial respecto de la autoridad que ejerce esta función. Esto, en razón de que quien ejerce la interpretación auténtica, normalmente, es quien emitió la disposición objeto de interpretación; así, por ejemplo, el intérprete auténtico de la ley será el propio legislador. En esta misma línea se ha pronunciado la doctrina, que considera que, de modo general, la interpretación será auténtica “...solo si es llevada a cabo por ese mismo sujeto que es autor del texto interpretado.”<sup>7</sup>
25. Sin embargo, al tratarse de la Constitución aquello no ocurre, puesto que el poder constituyente, del cual emana la Norma Fundamental, no es permanente en el tiempo; por el contrario, desaparece una vez que entra en vigor el texto constitucional y son los órganos constituidos quienes asumen las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución y en el marco jurídico vigente.
26. En consecuencia, ante la imposibilidad de que la interpretación auténtica de la Norma Suprema sea ejercida por el mismo órgano o autoridad de la cual proviene, es la Constitución la que establece quién la interpretará de modo auténtico, a manera de delegado del poder constituyente. De ahí que la doctrina ha manifestado que: “*Quien asuma esa posición tiende a situarse en el mismo nivel del poder constituyente, del cual, en cierto modo, actúa como delegado.*”<sup>8</sup>
27. En nuestro país, la interpretación constitucional recaía, generalmente, en el órgano Legislativo hasta la Constitución codificada de 1998, en cuyo artículo 284 disponía: “*en caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente obligatorio...*” sin perjuicio de las atribuciones propias del entonces Tribunal Constitucional. Correspondió a la Constitución vigente de 2008 establecer que, esta atribución la tiene el órgano de control de la constitucionalidad, como la mayoría de la doctrina reconoce.
28. En la actualidad, el artículo 436 de la Constitución, en su numeral 1, determina como atribución de la Corte Constitucional: “*1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.*”. Dicha atribución se refleja en la propia definición que el constituyente otorgó a la Corte Constitucional en el artículo 429 de la Norma Suprema, en la que calificó a esta Magistratura como “...el máximo órgano de (...) interpretación constitucional...”.

---

<sup>7</sup>GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pág. 96.

<sup>8</sup> DÍAZ REVORIO, Francisco. “*Interpretación de la Constitución y juez constitucional*”, en Revista Ius. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2016, pág. 11.

29. Por su parte, la LOGJCC instituyó<sup>9</sup> una acción específica para que, a petición de parte, la Corte Constitucional intérprete la normativa de la Carta Magna<sup>10</sup>. Si bien, en materia constitucional puede considerarse a este Tribunal como intérprete auténtico es importante señalar que la hermenéutica constitucional tiene un vasto desarrollo con base en contenidos muy propios, acordes a su jerarquía de norma superior que da validez y unidad a todo un ordenamiento jurídico.
30. También vale señalar que existe una diferencia importante entre la interpretación que, de manera general, realiza la Corte Constitucional en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento y aquella que efectúa específicamente a través de la acción de interpretación. Como se observa, la primera suele basarse en hechos concretos y particulares sobre los cuales va a aplicarse el enunciado normativo interpretado para resolver una controversia; aspecto similar a lo que ocurre con los casos de control abstracto de constitucionalidad, en los que se interpreta la Constitución para efectos de verificar la compatibilidad formal y material de los actos sometidos a este tipo de control.
31. En el caso de la acción de interpretación, por su parte, se requiere que esta magistratura asigne un sentido en abstracto de las disposiciones constitucionales, pues el artículo 154 de la LOGJCC, en su parte pertinente, determina que su único propósito es “... establecer el alcance de dichas normas... ”.
32. Inclusive, el artículo 161 de la LOGJCC establece que: “*La Corte Constitucional no podrá, a través de un dictamen de interpretación, ejercer ninguna de las facultades para las cuales la Constitución y esta ley contemplan un procedimiento determinado...*”. En este sentido, por intermedio de esta atribución legal, la Corte Constitucional no está habilitada para resolver controversias específicas ni concretas, sino que debe enfocar su tarea en explicitar el real sentido de la parte orgánica de la Constitución, cuando se requiera una interpretación general y abstracta de un precepto constitucional a efectos de comprender su sentido y siempre que se cumplan los requisitos legales previstos para el efecto.
33. Como conclusión de los aspectos desarrollados en líneas previas, la interpretación auténtica de la Constitución recae en la Corte Constitucional, en el ámbito de sus competencias, por mandato expreso de la Norma Fundamental. Como parte de aquella atribución, la LOGJCC ha previsto una acción específica para que esta Magistratura interprete, a petición de parte, disposiciones de la parte orgánica de la Constitución; sin embargo, la facultad interpretativa no se agota en el ejercicio de esta acción, tal como lo reconoce el artículo 436 numeral 1 de la Carta Magna.

---

<sup>9</sup> Su antecedente fue el mecanismo previsto en el Capítulo II, Título II, de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, Suplemento del Registro Oficial No. 466, 13 de Noviembre 2008.

<sup>10</sup> LOGJCC, arts. 154 y 155.

34. La Corte Constitucional, en ejercicio de esta atribución, debe interpretar la Norma Suprema en abstracto y en función del ámbito que le corresponde a la tarea hermenéutica, esto es, para extraer el significado de un texto normativo, sin invadir otras atribuciones que cuentan con un procedimiento específico.

**b) Sobre la interpretación solicitada**

35. Una vez que se ha desarrollado cuál es el ámbito de la facultad interpretativa conferida en favor de la Corte Constitucional mediante una acción de interpretación, corresponde analizar el contenido de la disposición objeto de la presente solicitud, para luego examinar los argumentos planteados por la Asamblea Nacional en su petitorio.

36. En lo que concierne a la disposición<sup>11</sup> objeto de esta acción de interpretación, se advierte que el constituyente estableció una regla que contempla una prohibición de “celebrar” tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano “...ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.”

37. A juicio de la Asamblea Nacional, los tratados de inversión no se encasillan en la prohibición antes detallada, pues estiman que las controversias que podrían derivar de estos instrumentos no son contractuales ni comerciales, sino una categoría diferente, ya que “...lo que se demanda o reclama no es un incumplimiento contractual o comercial, sino un incumplimiento de una de las garantías y protecciones que las partes acordaron cumplir...”.

38. Al respecto, este Tribunal no identifica que la entidad accionante solicite una interpretación normativa en abstracto como tal, pues no se ha requerido que se determine el sentido de la disposición constitucional, sino que se pide que se analice si un supuesto específico y particular encuadra o no en la prohibición que plantea la prescripción normativa.

39. En otras palabras, se está desnaturalizando la acción de interpretación constitucional toda vez que la solicitud no busca que este Tribunal establezca el alcance de una disposición constitucional, sino que se pretende que la Corte Constitucional establezca si el artículo 422 de la Constitución es aplicable a un determinado supuesto, aspecto incompatible con la acción de interpretación.

40. De esta manera, no es factible que esta Corte se pronuncie sobre la aplicación del precepto constitucional a casos concretos y circunstancias específicas, puesto que

---

<sup>11</sup> “Art. 422.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. (...)”

aquello desnaturalizaría la facultad de interpretar en abstracto un precepto constitucional mediante la acción de interpretación.

41. La Corte Constitucional es enfática en advertir que la Constitución prevé los mecanismos idóneos para modificar su texto y así incluir, reformar o suprimir sus disposiciones; sin embargo, estos mecanismos cuentan con un procedimiento específico que pueden ser iniciados y tramitados según lo dispone la propia Constitución. La interpretación que puede realizar la Corte Constitucional, en el marco de una acción de interpretación, no puede invadir otras atribuciones para las cuales la Constitución y la ley contemplan un procedimiento determinado<sup>12</sup>, ni pueden ser producto del ejercicio de facultades otorgadas a otras instancias establecidas en el diseño institucional del Estado ecuatoriano.
42. En definitiva, no es procedente la interpretación del artículo 422, inciso primero, de la Constitución, en los términos solicitados en la presente acción.
43. Por lo expuesto, esta Magistratura rechaza la solicitud de interpretación presentada por la Asamblea Nacional, debido a que ésta no tiene por objeto que la Corte Constitucional asigne un sentido al artículo 422 de la Constitución, sino que busca un pronunciamiento sobre una circunstancia puntual y concreta relativa a su aplicación, lo cual es incompatible con la procedencia de una acción de interpretación constitucional.

## VI. Decisión

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

1. Rechazar por improcedente la acción de interpretación solicitada.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.13  
20:07:31 -05'00'

---

<sup>12</sup> LOGJCC, Art. 161.

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA Firmado  
SOLEDAD digitalmente  
GARCIA por AIDA  
BERNI SOLEDAD  
Dra. Aída García Berni GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI**

**CASO Nro.- 0002-18-IC**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves trece de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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](http://www.registroficial.gob.ec)

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.