

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2046-19-EP/24 En el Caso No. 2446-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2446-19-EP	2
2451-19-EP/24 En el Caso No. 2451-19-EP Desestímese la acción extraordinaria No. 2451-19-EP	13
24-21-IS/24 En el Caso No. 24-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 24-21-IS	23
18-18-IN/24 En el Caso No. 18-18-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 18-18-IN	44
5-20-IS/24 En el Caso No. 5-20-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia No. 5-20-IS	70
131-22-IS/24 En el Caso No. 131-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 131-22-IS	91



Sentencia 2446-19-EP/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 2446-19-EP

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

SENTENCIA 2446-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por María Elena Bravo Ludeña en contra de la sentencia dictada el 29 de junio de 2019 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja al verificar que los jueces motivaron de forma suficiente su decisión de declarar que no se habían vulnerado los derechos constitucionales de la accionante, y señalar la vía adecuada y eficaz para resolver el caso concreto, por tanto, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes Procesales

1. El 18 de julio de 2019, María Elena Bravo Ludeña (**“accionante”**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de junio de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (**“Sala de la Corte Provincial”**), dentro de una acción de protección cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 29 de enero de 2019, la accionante presentó una acción de protección en contra de la Universidad Nacional de Loja, representada por el ingeniero Nikolay Aguirre Mendoza, en calidad de Rector (**“Universidad”** o **“UNL”**). En su demanda, la accionante impugnó la omisión en la que habría incurrido la Universidad al haber desconocido su calidad de servidora pública que fue adquirida por haber sido ganadora del concurso de méritos y

¹ El 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, y los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 2446-19-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de esta causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 31 de octubre de 2023 y solicitó a la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

oposición para ejercer el cargo de docente titular auxiliar 1, y por habersele impedido ejercer dicho cargo, violentando de esta manera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al trabajo, a la estabilidad del servidor público, a la participación y a la igualdad y no discriminación. Este proceso fue signado con el número 11371-2019-00020.²

3. Mediante sentencia de 12 de febrero de 2019, el juez de la Unidad Judicial Primera del Trabajo del cantón Loja, provincia de Loja, resolvió rechazar la acción de protección.³ Frente a esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.
4. Mediante sentencia de 28 de junio de 2019, la Sala de la Corte Provincial rechazó el recurso de apelación en razón de que la acción de protección era improcedente y confirmó la sentencia venida en grado.⁴

² La accionante indicó que el 22 de junio de 2015, mediante Resolución No. RPC-SE-04-No.009-2015, el Consejo de Educación Superior CES resolvió ordenar la intervención integral de la Universidad Nacional de Loja para lo cual designó a quienes conformarían la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL que actuaría en la Universidad Nacional de Loja. En el plan de intervención de dicha comisión se previó la realización de un concurso de mérito y oposición para docentes auxiliares 1 y agregados 1. El 19 de agosto de 2016, mediante medida urgente 100, el presidente de la comisión notificó con los resultados del concurso a los ganadores, entre estos a la accionante. Luego, el 20 de septiembre de 2016 mediante medida urgente 110, la Comisión posesionó a los docentes que fueron declarados ganadores en los concursos quienes procedieron a suscribir las acciones de personal que contenían sus nombramientos definitivos. Sin embargo, ella no recibió su nombramiento sino únicamente una copia de la acción de personal. Señala que a pesar de haber presentado múltiples solicitudes a la UNL no ha sido incorporada a la institución, no se le ha asignado carga horaria, y tampoco ha percibido sus sueldos y beneficios de ley.

³ En la sentencia de primera instancia el juez precisa que la accionante no llegó a posesionarse en su cargo y tampoco suscribió la acción de personal por lo que su pretensión consiste en la declaración de un derecho, a diferencia de otros docentes que si fueron posesionados y contaban con acciones de personal suscritas, y a pesar de ello la UNL no les ingresó a la nómina de la institución. El juez también señaló que él resolvió el juicio 11371-2017-00014 que coincide con la base fáctica del caso que está resolviendo, en el cual decidió no aceptar la acción de protección bajo el mismo razonamiento.

⁴ En la sentencia se señaló: “Del análisis de la pretensión de la accionante se deduce que la misma, por medio de la presente acción constitucional, desea que se le reconozca en su favor la declaración de un derecho subjetivo, esto es que se reconozca que es ganadora de un concurso como docente titular auxiliar 1 en la Universidad Nacional de Loja desde el mes de Octubre de 2016, los respectivos sueldos, más beneficios de ley e intereses, lo que también equivale a solicitar que se le reconozca que tenía un nombramiento vigente de docente titular auxiliar 1, con una universidad del sector público, y en virtud de ese reconocimiento de una supuesta relación laboral, se declare que tiene derecho a una pretensión patrimonial consistente en que se ordene el pago de remuneraciones. Sin embargo esa pretensión de la accionada torna improcedente la acción de protección incoada, pues de conformidad a lo previsto en el numeral 5 del art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”, como en el presente caso ocurre (se pretende que se declare que la accionante es la ganadora de un concurso de merecimientos, y que por lo tanto tiene derecho al cobro de remuneraciones no pagadas con oportunidad), la acción de protección, por esa sola circunstancia se torna en improcedente.”

2. Competencia

5. 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 (“CRE”), 58 y siguientes, así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

6. La accionante señala que en la sentencia impugnada se vulneraron: (i) el principio de igualdad y no discriminación (art. 11.3 CRE), (ii) el derecho al trabajo (art. 33 CRE), (iii) el derecho a la igualdad formal y no discriminación (art. 66.4 CRE), (iv) el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (art. 76.1 CRE), (v) el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), y (vi) el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
7. Sobre el principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igualdad formal, afirma que a la fecha existen docentes que, al igual que ella, participaron en el mismo concurso, fueron declarados ganadores del concurso y se encuentran prestando sus servicios en la Universidad, en tanto que ella no. Refiere que uno de los docentes ganadores del concurso tampoco firmó su acción de personal, sin embargo se encuentra laborando, lo que afirma más aún que se le está discriminando.
8. En lo atinente al derecho al trabajo, señala que al haber ganado el concurso de méritos y oposición ella debió haber sido vinculada a la UNL en virtud de su nombramiento, mismo que es un acto administrativo que goza de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, el cual ha sido desconocido por la Sala de la Corte Provincial, por lo que es falso que ella haya solicitado la declaración de un derecho, siendo que lo que pretende es que se le permita ejercer el derecho que posee en razón del referido acto administrativo. En otro apartado señala que su pretensión no es que se declare un derecho, porque ella ya habría tenido el derecho al trabajo y a ocupar el cargo de docente titular auxiliar 1 por haber sido declarada ganadora del referido concurso, conforme lo establece el artículo 5 literal h) de la LOSEP, más aún cuando la UNL emitió el acta de posesión y la acción de personal.

9. Respecto a la seguridad jurídica, la accionante señala que la Sala de la Corte Provincial desconoció la situación jurídica que posee la accionante en calidad de ganadora del concurso de méritos y oposición, al amparo de los artículos 228 de la Constitución, de la LOSEP y su reglamento.

10. Asimismo, señala:

[...] siendo que la Econ. María Elena Bravo Ludeña tiene nombramiento definitivo, lo desconocen o ignoran, bajo los argumentos que la accionante no lo ha firmado, que la CIFI no es autoridad nominadora; que el Rector no firmó la Acción de Personal; que la UNL no llevó a cabo el concurso de méritos sino que lo hizo la CIFI; que se han dictado "medidas urgentes" a las cuales no se habría acogido la accionante, entre otros argumentos que lo único que demuestran es un actuar contrario a lo que determina el Art. 82 de nuestra Carta Magna que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. [...] la Constitución de la República del Ecuador en el Art. 228 señala que el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley; desarrollado por el Art. 5 literal h) de la Ley Orgánica de Servicio Público, que dice para ingresar al servicio público se requiere entre otros, "h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición", y es precisamente de esta manera que la Econ. María Elena Bravo Ludeña, ingreso al servicio público, normas constitucionales y legales que la sentencia que impugno no hace referencia, así mismo la UNL, sea Rector o Interventor, desconocen en perjuicio del recurrente, como también inobservan que al extenderle un Nombramiento, ese acto administrativo emanado de manera unilateral del poder público, expedido por autoridad nominadora otorga capacidad para el ejercicio de un puesto en el servicio público, según el Art. 16 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público.

11. Al referirse al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, señala que este ha sido vulnerado por la Sala de la Corte Provincial porque desconoce que, aun cuando no haya firmado la acción de personal, eso no quiere decir que haya renunciado a su derecho, tanto más cuando aceptó por escrito el cargo y presentó la documentación requerida para ser vinculada a la UNL. Precisa que los jueces de la Sala de la Corte Provincial "reconocen que la recurrente es ganadora del concurso de méritos y oposición pero dentro de la misma sentencia, se desconoce este acto administrativo (acción de personal)." Dice que también se habría vulnerado la motivación cuando los jueces de la Sala de la Corte Provincial:

no aplican la regla jurisprudencial dictada la por Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N.º 030-18-SEP-CC; CASO N.º 0290-10-EP; del 24 de enero de 2018, que a la letra dice: "Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección

deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

12. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de la norma y los derechos de las partes la accionante únicamente lo enuncia como vulnerado, pero no formula cargo alguno.

3.2 Argumentos de la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja

13. A pesar de que se requirió a los jueces de Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja que remitan su informe de descargo debidamente motivado, hasta la fecha no existe constancia de que lo hayan remitido.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

14. La accionante aduce la vulneración de varios derechos constitucionales sobre los que esta Corte advierte lo siguiente:

14.1. El cargo presentado con respecto a la presunta vulneración al principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igualdad formal –que se describe en el párrafo 7- no permite a esta Corte formular un problema jurídico. Esto se debe a que la accionante no justifica una acción u omisión judicial directa con relación al derecho a la igualdad, sino que se centra en su relación con la UNL.

14.2. Al referirse al derecho al trabajo, se limita a presentar su inconformidad con la valoración que los jueces de la Sala de la Corte Provincial realizaron respecto al informe de resultados del concurso de méritos de oposición que, a su decir, sería el acto administrativo que le habría conferido el derecho a ser vinculada a la UNL. Dado que este cargo se relaciona con el fondo de la sentencia impugnada, para responderlo, la Corte Constitucional debería conocer el mérito del caso y revisar la valoración de la prueba realizada en el proceso de origen. Esta examinación es potestativa de la Corte Constitucional cuando una causa

se origina en una acción de protección, siempre que se verifique el cumplimiento de los requisitos contenidos en la sentencia 176-14-EP/19.⁵

14.3. En cuanto a los cargos sobre la presunta vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y la garantía de la motivación descritos en los párrafos 9 a 11, se observa que el planteamiento central de la accionante consiste en que no existe una motivación suficiente por parte de la autoridad judicial accionada, dado que en su decisión no se habría considerado el hecho de que ella fue declarada ganadora del concurso de méritos y oposición, lo que le habría generado el derecho a ser vinculada a la UNL en calidad de docente titular auxiliar 1, ni tampoco consideró que los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad y que le habrían generado derechos subjetivos, por lo que, para ser desvinculada, la UNL debió haber realizado la declaratoria de lesividad de dichos actos. Para fundamentar este último argumento, la accionante acusa la supuesta falta de aplicación del precedente contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC pero no justifica jurídicamente la pertinencia de la aplicación del precedente en el caso, más allá de indicar que la UNL debió proceder con la declaratoria de lesividad.

15. Para evitar la reiteración argumentativa y dado que los cargos de la accionante se relacionan con la presunta insuficiencia en la fundamentación de la sentencia impugnada, la Corte abordará únicamente a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.⁶ Para ello, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

15.1. ¿La Sala de la Corte Provincial habría dictado una sentencia con fundamentación insuficiente al no considerar que el resultado del concurso le generó el derecho a ser vinculada a la UNL, vulnerando la garantía de la motivación?

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

[...] excepcionalmente y de oficio [la Corte Constitucional] podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de mérito, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

16. En el siguiente apartado la Corte sostendrá que la Sala enunció las normas sobre las cuales fundamentó su decisión, explicó su aplicación a los antecedentes de hecho y realizó un análisis sobre la existencia de vulneración a los derechos constitucionales alegados por la accionante, teniendo en cuenta que la declaración de derechos no corresponde a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales como ocurre en esta materia. En consecuencia, la decisión impugnada cumplió con los estándares de la motivación mínimamente suficiente aplicable a las garantías jurisdiccionales.
17. El artículo 76.7.1) de la Constitución prevé la garantía de la motivación en los siguientes términos: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.
18. De acuerdo con la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías constitucionales al conocer una de estas causas están obligados a valorar la real vulneración de derechos o si el caso corresponde a una declaración de derechos que se desprenda de una Ley u otra norma infra constitucional, como el caso de los derechos que se desprenden de un concurso de méritos y oposición, el juez deberá orientar el caso a la vía judicial que sea adecuada prevista en el ordenamiento jurídico. La obligación de proteger derechos constitucionales debe contar con un criterio de pertinencia, aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica”.⁷ Así, teniendo en cuenta estos criterios contenidos en su jurisprudencia, la Corte reiteró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

... los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁸

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57, 61 y 103.

⁸ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 39.

19. En complemento, la sentencia 1158-17-EP/21 sistematizó la jurisprudencia de esta Corte con relación a la garantía de la motivación y determinó que ésta se satisface en tanto la decisión que se analiza contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos elementos:

(i) Una fundamentación jurídica suficiente debe contener la enunciación y justificación de las normas y/o principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación de su aplicación a los hechos del caso que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.

(ii) Una fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso que no se agota con la mera enunciación de los antecedentes de hecho, es decir, de los hechos probados, sino que, por el contrario, los jueces no motivan su sentencia si no se analizan las pruebas.⁹

20. En el caso concreto, la accionante alegó que la UNL vulneró sus derechos al trabajo, seguridad jurídica e igualdad al no otorgarle el nombramiento definitivo en el cargo de docente titular auxiliar 1 aun habiendo ganado el respectivo concurso de méritos y oposición. En la apelación, la accionante señaló que el juez de primera instancia inobservó su calidad de servidora pública, en detrimento de sus derechos fundamentales a la seguridad jurídica, al trabajo, a la estabilidad laboral y a su derecho de participación al haberle impedido el ejercicio de su cargo.

21. De la revisión de la sentencia impugnada, la Corte Constitucional observa lo siguiente:

21.1. En los considerandos primero a tercero la Sala de la Corte Provincial narró los antecedentes del recurso de apelación de la acción de protección, radicó su competencia, y declaró la validez del proceso al verificar que no existió omisión de solemnidades, y que se ha procedido con la notificación a las partes procesales.

21.2. En el considerando cuarto, transcribió los argumentos principales de las partes que constan en los actos de proposición y en la audiencia pública, y la decisión adoptada por el juez de primer nivel. En el considerando quinto, explicó la naturaleza jurídica de la acción de protección, luego cita y transcribe doctrina y jurisprudencia respecto a la procedencia de la acción de protección.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1 y 61.2.

- 21.3.** En el considerando sexto, denominado “improcedencia de la presente acción de protección”, inició su análisis refiriendo al artículo 40.3 de la LOGJCC y delimitó el objeto de la controversia a partir de la pretensión de la accionante, concluyendo que esta procuraría la declaración de un derecho subjetivo, que es que se reconozca que al haber sido ganadora de un concurso de méritos y oposición como docente titular auxiliar 1 en la UNL es la titular de un nombramiento definitivo y de los efectos patrimoniales que se derivan de este.
- 21.4.** La Sala de la Corte Provincial indicó que: (i) esta pretensión no puede ser atendida a través de una acción de protección por prohibición expresa contenida en el artículo 42.5 de la LOGJCC. Conocerla obligaría a los jueces constitucionales a determinar la vigencia o no de una acción de personal cuya suscripción y validez ha sido cuestionada por la contraparte; y, (ii) no se verificó que haya existido vulneración al derecho al trabajo en tanto la accionante habría omitido posesionarse de ese cargo y suscribir la acción de personal dentro de los términos dispuestos en las normas infra constitucionales, particularmente la Ley Orgánica de Educación Superior, la LOSEP y sus reglamentos. Ello no fue desvirtuado en el proceso, lo que da cuenta que el objeto de la litis está radicado en la competencia de la jurisdicción ordinaria.
- 21.5.** Hacia el final del considerando sexto, la Sala de la Corte Provincial reflexiona sobre las posibles vías que le permitirían a la accionante efectivizar su pretensión. Como corolario consta la resolución del tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja que decidió no aceptar el recurso de apelación interpuesto por la accionante.
- 22.** De lo expuesto es posible inferir que la sentencia impugnada cumple con: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos, tal como se aprecia en los párrafos 21.1 a 21.7 de esta sentencia. Por otra parte, se observa que la Sala de la Corte Provincial arribó a la conclusión de que no existía vulneración de derechos constitucionales y, dado que el caso buscaba una respuesta jurídica respecto a su situación relacionada a la declaración o no derechos del concurso de méritos y oposición, señaló cuáles son las vías judiciales ordinarias que consideró adecuadas para la solución del conflicto.

23. Por lo expuesto, se verifica que la sentencia emitida por la Corte Provincial cumplió con la garantía de la motivación. En consecuencia, este Organismo no evidencia una conducta judicial que cause una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76.7.1 de la CRE) y, por tanto, concluye que no se produjo la violación alegada.
24. Finalmente, al no haberse constatado una violación de derechos por parte de la autoridad judicial demandada no se cumplen los requisitos expuestos en la sentencia 176-14-EP/19, lo que habría posibilitado a la Corte decidir si procedía realizar un examen de mérito en la presente causa o no.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 2446-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

244619EP-64176



Caso Nro. 2446-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2451-19-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 2451-19-EP

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

SENTENCIA 2451-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el marco de una acción de protección planteada en contra del auto de pago emitido en un proceso de ejecución coactiva, al no evidenciar que se haya incurrido en la deficiencia de insuficiencia motivacional.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2019, Johnny Frank Mata González presentó una acción de protección en contra del director provincial de Guayas de la Contraloría General del Estado (“CGE”) y del contralor general del Estado, impugnando el auto de pago de 26 de julio de 2016 emitido dentro del proceso de ejecución coactiva 0736-2016-DR1DPGY.¹
2. En sentencia de 28 de febrero de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en Guayaquil, provincia del Guayas (“**jueza de instancia**”) declaró sin lugar la acción de protección.² Johnny Frank Mata González interpuso recurso de apelación.

¹ El accionante explicó que la CGE efectuó el examen especial del “Proceso de contratación y ejecución de la vía Monte Sinaí-Marcos Morona-Flor de Bastión” a cargo de la delegación de CORPECUADOR Guayas, por el periodo comprendido entre el 01 de marzo de 2009 y el 28 de mayo de 2010 en el cual actuó como fiscalizador-supervisor. A propósito de aquello, el 16 de abril de 2014 la CGE confirmó la responsabilidad civil predeterminada en su contra mediante glosa de 08 de octubre de 2012 por el monto de USD 167,549.16 dado que “supuestamente [...] no realicé los controles permanentes de calidad de los materiales que se emplearon en las obras ejecutadas”. El 17 de mayo de 2016, se emitió el título de crédito en su contra y el 26 de julio de 2016, se dictó el auto de pago en el que se incluyó como medida cautelar la prohibición de ausentarse del país. El accionante alegó que la prohibición de salida del país solo podía ser ordenada por una autoridad jurisdiccional y no por un funcionario recaudador de coactiva. Sostiene que se vulneraron sus derechos a la defensa, al debido proceso, a entrar y salir libremente del país y a la seguridad jurídica. La acción de protección fue signada con el número 09571-2019-00657.

² La jueza de instancia consideró que el actor había sido debidamente notificado con lo actuado en el procedimiento coactivo y que el acto impugnado se fundamentó en normativa previa. Agregó que el artículo 164 del Código Tributario, que facultaba a la CGE para emitir el acto impugnado, fue analizado por la Corte

3. En sentencia de 19 de julio de 2019, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³
4. El 19 de agosto de 2019, Johnny Frank Mata González (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 28 de febrero de 2019 y 19 de julio de 2019.
5. Por sorteo de 02 de octubre de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Mediante auto de 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.⁴
6. El 22 de noviembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y requirió a las autoridades judiciales accionadas un informe de descargo.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

8. El accionante sostiene la vulneración de los derechos a entrar y salir libremente del país y a la seguridad jurídica (artículos 66 numeral 14 y 82 de la Constitución) en concordancia con el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”). Asimismo, alega la inobservancia de los artículos 97 y 437 de la Constitución.

Constitucional dentro del caso 0050-09-IN, Organismo que habría concluido que esta norma “no vulnera el derecho a transitar libremente previsto en el numeral 14 del Artículo 66 de la Constitución”.

³ La Sala Provincial consideró que la entidad accionada “ha actuado con legitimidad al dictar la prohibición de salida del país en contra del accionante, ya que el Art. 164 del Código Tributario contempla dicha medida y esta disposición legal no contraviene el derecho del Art. 66 número 14 de la Constitución de la República, porque así lo ha resuelto el máximo organismo de justicia constitucional del país”.

⁴ La Sala de Admisión fue conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

9. Respecto de la sentencia de primera instancia, señala que en aquella se hizo referencia a los derechos a la seguridad jurídica y a entrar y salir del país libremente, pero

en su fallo niega este derecho, no entendiéndose que mismo es lo que quiere decir la Magistrada, y lo que hace es crear una verdadera confusión en su resolución. Notándose de manera muy clara el desconocimiento de los derechos fundamentales del ciudadano ecuatoriano, dejando de lado la lealtad procesal [...]. Por otra parte, en la motivación de su fallo dice cuáles son las garantías constitucionales que se están vulnerando, y después indica que cualquier asunto circunstancial, debería hacerse por otra vía Judicial como el Contencioso Administrativo, con esta terrible interpretación errónea, lesiona gravemente mis derechos como ciudadano ecuatoriano y violentando la norma expresa en los Artículos de la Constitucionales Art. 66 N.- 14, parte Final y artículos 82, 97 y 437 de este mismo cuerpo legal y una vez más la Magistrada inventando procedimientos que uno debería utilizar y no son los que manda la ley (sic).

10. Respecto de la sentencia de segunda instancia, aduce que no se tomaron en cuenta los fallos invocados por él, particularmente la sentencia 130-13-SEP-CC. Tras citar el decisorio de la sentencia, manifiesta: “se puede notar que los Magistrados de la Corte Provincial del Guayas, no tomaron en cuenta la decisión y el pronunciamiento de la resolución de la Corte Constitucional de la República del Ecuador, que se manifiesta con claridad la vulneración de derechos constitucionales en una acción de Coactiva (sic) con el IEES”.
11. Finalmente, explica las vulneraciones de derechos producidas por la CGE puntualizando que los funcionarios de recaudación coactiva no son competentes para ordenar la prohibición de salida del país, según el artículo 66 numeral 14 de la Constitución, en concordancia con el artículo 281 del COA. Señala que las autoridades judiciales accionadas incumplieron el mandato constitucional del artículo 66 numeral 14, incurriendo en el delito de prevaricato. Además, alega que, dentro del proceso administrativo seguido por la CGE, se ignoraron sus fundamentos y se notificó el auto de pago en un casillero que no le pertenecía, vulnerando el derecho a la defensa.
12. Por lo expuesto, solicita que se ordene levantar la prohibición de salida del país que pesa en su contra.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

13. En escrito de 06 de diciembre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en Guayaquil, Leonor Azucena Ramírez Campos, realiza un recuento de las principales actuaciones procesales.

Posteriormente, menciona que, de acuerdo al accionante, la sentencia de primer nivel no está motivada. Sin embargo, considera que “cumplió con la referencia a los hechos, enunció las disposiciones jurídicas vigentes e ilustró con doctrina aplicables (sic) al caso, y dio la explicación de la pertinencia de su aplicación para el caso, dando una respuesta jurídica, atinente, coherente y razonada al objeto de la controversia”. Finalmente, sostiene:

a la fecha en que emití mi fallo, era constitucionalmente válida la facultad que tenían los funcionarios ejecutores para dictar medidas precautelatorias, como ‘el arraigo o la prohibición de ausentarse’, prevista en el artículo 164 del Código Tributario, razón por la cual este tipo de actos no vulneraba hasta ese entonces, el derecho a transitar libremente previsto en el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, concluyendo de esta manera que el funcionario accionado actuó con legitimidad al dictar la prohibición de salida del país en contra del accionante.

- 14.** A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no han remitido el informe requerido en auto de 22 de noviembre de 2023.⁵

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 15.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
- 16.** El accionante alega, en el párrafo 9 *ut supra*, que la sentencia de primera instancia desconoció sus derechos y pese a que estableció las garantías constitucionales que se estarían vulnerando, “después indica que cualquier asunto circunstancial, debería hacerse por otra vía Judicial como el Contencioso Administrativo” (sic). Si bien la alegación no configura un cargo completo, haciendo un esfuerzo razonable y en virtud del principio

⁵ El auto de 22 de noviembre de 2023 fue notificado el 23 de noviembre de 2023 a los correos electrónicos luisa.armijos@funcionjudicial.gob.ec, adriana.mendoza@funcionjudicial.gob.ec y shirley.ronquillo@funcionjudicial.gob.ec, conforme consta de la razón de notificación emitida por el actuario del despacho a foja 19 del expediente constitucional.

⁶ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

iura novit curia,⁷ esta Corte revisará si en la sentencia de primera instancia se realizó un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales previo a señalar la vía a la que le correspondería acudir a la parte accionante, a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Así, para dar respuesta al cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos constitucionales?**

17. De la argumentación sintetizada en el párrafo 10 *ut supra*, se desprende que el accionante alega que la Sala Provincial no tomó en cuenta los fallos invocados por él, particularmente la sentencia 130-13-SEP-CC, en la que se habría resuelto sobre la vulneración de derechos constitucionales en un proceso coactivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Al respecto, este Organismo ha señalado que:

Quando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.⁸

18. Al respecto, el accionante se limitó a citar el decisorio de la sentencia que considera inobservada sin explicar qué regla de precedente estaría contenida en la sentencia invocada y por qué aquella debió ser aplicada a su caso concreto. Por tanto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, es posible plantear un problema jurídico respecto del cargo del accionante.
19. Sobre el párrafo 11 *ut supra*, el accionante alega que la CGE vulneró sus derechos al ordenar la prohibición de salida del país sin que el funcionario de coactiva tenga competencia, que sus fundamentos no fueron considerados por la autoridad de control y que el auto de pago habría sido notificado a un casillero que no le correspondía. Adicionalmente, sostiene que las autoridades judiciales accionadas inobservaron el mandato constitucional del artículo 66 numeral 14. Sin embargo, analizar estos cargos implicaría responder cuestiones propias del juicio de origen. Es decir, resolver si la

⁷ LOGJCC, artículo 4 numeral 13: “La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

acción de protección era procedente o no en cuanto a si la prohibición de salida del país vulneró sus derechos y contravino prohibiciones constitucionales.

20. Este Organismo debe recordar que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, solo puede pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen directamente de la decisión judicial impugnada, pues no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones, ni resolver el fondo de la controversia. Únicamente, *de forma excepcional y de oficio*, la Corte Constitucional puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales de acuerdo con los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19. En atención a aquello, no se planteará un problema jurídico respecto de las alegaciones contenidas en el párrafo 11 *ut supra*.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos constitucionales?

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁹ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁰
22. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo señaló que se entiende que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa; es decir, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Respecto de la primera, la decisión judicial “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos

⁹ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹⁰ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

del caso [...]”, y respecto de la segunda, la decisión judicial “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹¹

- 23.** Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, cuando se trata de garantías jurisdiccionales, para que la argumentación jurídica sea suficiente los juzgadores deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales.¹² Solo en caso de que en dicho análisis no se determine la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juzgador determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.
- 24.** El accionante aduce que la jueza de instancia desconoció sus derechos y pese a que estableció las garantías constitucionales que se estarían vulnerando “después indica que cualquier asunto circunstancial, debería hacerse por otra vía Judicial como el Contencioso Administrativo” (sic). En razón de esta alegación, se examinará únicamente el cumplimiento del tercer elemento de la motivación referido en el párrafo 23 *ut supra*.
- 25.** De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que, en el considerando sexto, la jueza de instancia resumió los cargos del accionante y señaló que corresponde determinar si su pretensión se refiere a cuestiones de legalidad o de constitucionalidad. A continuación, determinó:

el accionante ha sido debidamente notificado con todo lo actuado en el mismo [procedimiento coactivo], por ello es que ha podido presentar el Recurso de Revisión del auto y de las medidas cautelares impuesta (sic) en su contra por la misma entidad accionada. De igual forma se evidencia que el acto administrativo emitido por el Director Provincial de la Contraloría General del Estado, se ha basado en normas que se encuentran previamente establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y sus reglamentos respectivos, así como las normas establecidas en el Código Orgánico Tributario y el Código Orgánico Administrativo. Además [...] ya existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante Sentencia dictada No. 031-09-SEP-CC, [...] que tiene efecto erga omnes. De igual forma Existe la Resolución de la Corte Constitucional, mediante SENTENCIA No.- 009-12-SIN-CC [...] que hace un análisis y niega la Inconstitucionalidad del Art. 164 del Código Tributario, normativa que facultaban (sic) a la Contraloría emitir sus resoluciones.

- 26.** Posteriormente, la jueza de instancia señaló que es necesario revisar la competencia del funcionario de la CGE para ordenar la prohibición de salida del país en procedimientos coactivos que no corresponden a administraciones tributarias. En esa línea, consideró:

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

frente a las observaciones realizada (sic) por la Corte Constitucional en sus pronunciamiento (sic) jurisprudenciales ha indicado que mal podría alegarse violación de derechos constitucionales. La denominación de jueces de coactiva se encuentra en más de un centenar de normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano y siempre se ha entendido que los funcionarios públicos ejercen jurisdicción coactiva, así lo indica el Código Orgánico De Proceso, Código Orgánico Tributario. Considerándose que desde el 30 de noviembre del 2007, el Código Tributario tenía la jerarquía de ley Orgánica [...] la Corte constitucional afirmó (sic) en su sentencia referida de inconstitucionalidad al art. 164 del Código Orgánico Tributario “Que la facultad que tienen los funcionarios ejecutores para dictar medidas precautelares como ‘arraigo o la prohibición de ausentarse’, prevista en el art. 164 del Código Tributario, no vulnera el derecho a transitar libremente [...]”; siendo esta la normativa empleada como ley conexas (sic) a las de la Contraloría General del Estado, mal podría observarse como derecho violentado la adopción de esta disposición como medida cautelar dictada por el Director Provincial de la Contraloría General del Estado en el auto de pago emitido en contra del accionante.

- 27.** Finalmente, la jueza de instancia señaló que de los recaudos procesales se constata que “no existe vulneración de derecho constitucional alguno al actor de la presente causa. Por tal razón no existe vulneración al debido proceso, ni del derecho que tienen los accionantes a la defensa”. Agregó, sobre la seguridad jurídica, que “en el caso que nos ocupa dentro del acto administrativo existen procedimientos y leyes claras aplicadas por la Contraloría General del Estado” y concluyó lo siguiente:

el auto de pago de fecha 26 de julio del 2016 realizado por el delegado provincial de la Contraloría General del Estado y estando esté al momento de dictarlo, facultado por la ley para dictar las medidas cautelares en contra del accionante y que de no estar de acuerdo con el mismo deberá iniciar las acciones ante los tribunales competentes en este caso ante los Tribunales Contencioso Administrativos

- 28.** De lo anterior, esta Corte constata que la jueza de instancia realizó un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales previo a establecer la vía a la que debía acudir la parte accionante. De modo que, la sentencia impugnada cumple el tercer elemento de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales.
- 29.** Por lo expuesto, este Organismo concluye que la decisión impugnada no vulneró la garantía de la motivación del accionante en relación con el cargo planteado, sin que le corresponda a esta Corte evaluar la corrección o incorrección del razonamiento de la jueza de instancia.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2451-19-EP**.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

245119EP-640b9



Caso Nro. 2451-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 24-21-IS/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 24-21-IS

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

SENTENCIA 24-21-IS/24

Resumen: En este fallo la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción de incumplimiento planteada respecto de la sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, dentro de la acción de protección 14201-2020-00267. La Corte considera que la sentencia de 2 de septiembre de 2020 ordenó de manera expresa varias medidas de reparación integral sin que de ninguna de ellas se desprenda una medida de pago de los haberes dejados de percibir por el tiempo que el accionante estuvo separado de sus funciones como fiscal del cantón Sucúa. La Corte ha considerado en lo principal que, en la configuración normativa actual las medidas de reparación integral deben necesariamente constar en el fallo dictado en un proceso de garantías jurisdiccionales, de forma que, en el marco de una acción de incumplimiento no podrían identificarse medidas “implícitas”, sino ordenarse el cumplimiento de lo expresamente ordenado en sentencia por lo que este Organismo se aleja expresamente de la regla precedente contenida en la sentencia 57-18-IS/21.

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de julio de 2020, Rubén Cesáreo Moscoso Zúñiga presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura alegando que en el sumario administrativo 14001-2013-0022 que concluyó con la declaración de haber incurrido en la falta disciplinaria de manifiesta negligencia y su destitución como fiscal del cantón Sucúa, se vulneraron los principios constitucionales de independencia judicial y de legalidad, así como sus derechos constitucionales al trabajo, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las siguientes garantías: de ser juzgado por autoridades competentes, independientes e imparciales, el principio de legalidad subjetivo y adjetivo, el derecho a la defensa por la falta de notificación del informe motivado y el debido proceso en la garantía de motivación¹. Luego del sorteo de rigor, el caso fue signado con el número 14201-2020-00267 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona.

¹ En su demanda el accionante planteó como una de sus pretensiones: “[...] d).- Que mediante sentencia se disponga el PAGO DE TODAS MIS REMUNERACIONES NO PERCIBIDAS, más los beneficios de ley correspondientes, mismos que no he percibido durante todo este tiempo, debido a la inconstitucional destitución de la que fui objeto [...]”.

2. En sentencia dictada el 20 de julio de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona resolvió declarar sin lugar la demanda de acción de protección. Inconforme con el fallo Rubén Cesáreo Moscoso Zúñiga interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago resolvieron aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia de primera instancia declarando la vulneración de los principios constitucionales de independencia interna de la Función Judicial, así como de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la seguridad jurídica y al trabajo. Como medida de reparación se dispuso dejar sin efecto el acto administrativo de 10 de junio de 2014, retrotraer los efectos a la situación anterior “[...] esto es, al ejercicio inmediato de sus actividades del cargo del que fue destituido [...]”, se consideró a la sentencia como una forma de reparación y se llamó la atención al juez de instancia.
4. El Consejo de la Judicatura interpuso recursos de aclaración y ampliación, que fueron negados mediante auto dictado y notificado el 21 de septiembre de 2020, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago².
5. El 20 de octubre de 2020, Santiago Peñaherrera Navas en su calidad de director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 2 de septiembre de 2020 y el auto de 21 de septiembre de 2020. Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el número 1948-20-EP³.

² Los jueces provinciales consideraron lo siguiente:

[...] El Consejo de la Judicatura [...] ha solicitado aclarar y ampliar la sentencia dictada en la causa, en cuanto a la ejecutoriedad de la sentencia 3-19-CJ [sic] de la corte [sic] Constitucional y si en la sentencia se ha tomado en consideración las ampliaciones y aclaraciones a dicha sentencia [...] La Corte Constitucional [...] en fecha 04 de septiembre de 2020 fecha posterior a la emisión de esta sentencia-, amplía el numeral 10 del párrafo 113 de la sentencia, determinando: ‘a través de esta sentencia, la Corte no dispone el reintegro ni la indemnización de ningún funcionario en particular’; dicha ampliación no modifica el efecto retractorio [sic] de la declaración de constitucionalidad condicionada del artículo 109.7 del COFJ. [...] En conclusión, la ejecutoriedad de la sentencia número 3-19-CN de la Corte Constitucional en nada afecta a la decisión emitida por esta Corte de Apelaciones, cuanto más, la sentencia no ha tenido el carácter decisivo que alega la entidad accionada; sino se fundamenta en el examen minucioso de los derechos constitucionales alegados por el accionante; en tal virtud, se RESUELVE rechazar la aclaración solicitada, debiendo estarse a lo dispuesto en la sentencia.

³ La acción extraordinaria de protección No. 1948-20-EP fue inadmitida a trámite mediante auto de 4 de marzo de 2021, dictado por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

6. El 30 de octubre de 2020, Rubén Cesáreo Mosquera Zúñiga propuso una demanda de cuantificación de reparación económica ante el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca. Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el número 01803-2020-00329.
7. Con auto de 13 de noviembre de 2020, los jueces del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca resolvieron inadmitir a trámite la demanda, considerando en lo principal que: “[...] De la revisión del proceso se determina que la sentencia que ha sido emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, en la reparación integral que hace al accionante, no dispone reconocimiento económico alguno en su favor, tanto es así que no ha remitido ante este Tribunal expediente alguno para la determinación de la reparación económica que ahora solicita el accionante [...]”. Inconforme con lo resuelto, Rubén Cesáreo Mosquera Zúñiga interpuso recurso de revocatoria, que fue negado en auto de 1 de diciembre de 2020.
8. En escrito ingresado el 2 de diciembre de 2020, dentro del proceso de acción de protección 14201-2020-00267, Rubén Cesáreo Mosquera Zúñiga requirió al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona que conforme lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional 109-11-IS/20, de fecha 26 de agosto de 2020, remita el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca para que se proceda con el cálculo y la ejecución de la reparación económica.
9. En auto de 14 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona ordenó lo siguiente:

[...] Agréguese a los autos el escrito que presenta el Dr. Rubén Moscoso Zúñiga.- Atento al requerimiento, y en virtud de lo ordenado en la Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, aprobada por la Corte Constitucional en fecha 22 de Marzo de 2016, teniendo en cuenta que en este despacho no se cuenta con el cuerpo procesal original por formulación de la Acción Extraordinaria de Protección formulado en contra de la Sala Única de la Corte Provincial de Morona Santiago.- La señora actuario dejando copias debidamente certificadas de las actuaciones constantes en esta Unidad Judicial, previa razón de lugar donde se encuentra el expediente original; a la brevedad posible remita el cuaderno procesal de esta unidad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, para que prosiga con el trámite correspondiente.- La partes procesales acudan a dicha instancia a fin de formular sus correspondientes peticiones [...].
10. En auto de 14 de enero de 2021, dictado por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, dentro del proceso 01803-2021-00009, se dispuso lo que sigue:

[...] De la revisión del proceso se determina que la sentencia de mayoría que ha sido emitida vía apelación por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago; en forma textual en su parte resolutive señala: Ordenar como medidas de reparación integral, las siguientes: a) Dejar sin efecto el acto administrativo emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura en donde se declaró al accionante de manifiesta negligencia e impuso la sanción de destitución. Conforme el Art. 18 de la LOGJCC, se retrotraen los efectos jurídicos generados por el acto administrativo de destitución, dejando la situación jurídica y laboral del legitimado activo en las mismas condiciones anteriores al acto impugnado; esto es, al ejercicio inmediato de sus actividades del cargo del que fue destituido. [...] Al respecto éste Tribunal realiza el siguiente análisis: El Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su parte pertinente al tratar de reparación económica prescribe que: 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; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. En la sentencia en mención no se ha ordenado reparación económica ni se ha indicado período alguno; por lo que y en base a lo dispuesto en la disposición legal a la que se ha hecho referencia, por cuanto éste Tribunal no tiene competencia se dispone devolver de inmediato la causa al Señor Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Niñez y Adolescencia del cantón Morona, al único que le corresponde su ejecución. Dese de baja esta causa de los libros de éste Tribunal [...].

11. El 22 de febrero de 2021, Rubén Cesáreo Moscoso Zúñiga planteó una acción de incumplimiento de la sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago en la acción de protección 14201-2020-00267.
12. En auto de 1 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, señaló que, a esa fecha, no se contaba con el expediente de la causa 14201-2020-00267 por haberse interpuesto acción extraordinaria de protección, por lo que ordenó a la actuaria que remita las actuaciones procesales correspondientes a esa judicatura.
13. En sorteo automático realizado el 12 de marzo de 2021, la causa se signó con el número **24-21-IS** y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, en observancia del orden cronológico, avocó conocimiento de la causa con auto de 17 de febrero de 2023 y en el mismo requirió un informe motivado al juez de ejecución, los jueces de la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, a la entidad accionada y a la parte accionante del proceso de origen.

2. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, de conformidad con el artículo 436

numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]⁴.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Parte accionante

15. En su escrito de demanda, presentado el 22 de febrero de 2021, Rubén Cesáreo Moscoso Zúñiga manifiesta que: “[...] se procede a plantear esta acción de incumplimiento en cuanto a la sentencia de segunda instancia de la garantía jurisdiccional, acción de protección Nro.14201-2020-00267 por el incumplimiento parcial a la sentencia [...]”.
16. Seguidamente, señala que el 2 de julio de 2020, planteó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y que en la misma solicitó que mediante sentencia se disponga lo que sigue:
- a).- Aceptar la presente demanda de acción de protección
 - b).- Declarar que la resolución expedida el 10 de junio del 2014 por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente Disciplinario MOT-913-UCD-013- DML, vulneró mis derechos constitucionales, lo cual me ha generado un grave daño.
Como reparación integral:
 - c).- Restablecer todos mis derechos fundamentales como ciudadano y como fiscal del cantón Sucúa, provincia de Morona Santiago, en razón de que la afectación de mis derechos constitucionales, para lo cual se dispondrá MI REINTEGRO, al cargo que venía desempeñando.
 - d).- Que mediante sentencia se disponga el PAGO DE TODAS MIS REMUNERACIONES NO PERCIBIDAS, más los beneficios de ley correspondientes, mismos que no he percibido durante todo este tiempo, debido a la inconstitucional destitución de la que fui objeto.
 - e).- Consecuentemente dejar sin efecto la resolución expedida con fecha 10 de junio del 2014 por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente Nro. MOT9013-UCD-013-DLM, a través del cual se me impuso la sanción de destitución de mi cargo de fiscal del cantón Sucúa, provincia de Morona Santiago, por manifiesta negligencia tipificada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (énfasis en el original).
17. Posteriormente, refiere en forma general las actuaciones procesales constantes en el proceso de acción de protección 14201-2020-00267, que se sustanció en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona y de los procesos de reparación económica 01803-2020-00329 y 01803-2021-00009

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, suplemento, 22 de octubre de 2009.

iniciados ante el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, y señala que “[...] En fecha 1 de Noviembre del año 2020 el compareciente es reintegrado a su puesto de trabajo, sin embargo, la entidad accionada no canceló los valores que dejó de percibir por el tiempo en el que no pudo ejercer su cargo”.

- 18.** Respecto a la actuación del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, el accionante señala que:

[...] se ha configurado el incumplimiento de la sentencia Constitucional desconocimiento [sic] la Sentencia No. 109-11-IS de 26 de agosto del 2020 (Precedente judicial en sentido estricto) ‘...Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido,; iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica] ’, (Sentencia No. 109-11-IS considerando 28, pág. 7) [...]”.

- 19.** Sobre lo anterior, agrega que:

[...] Los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional son vinculantes y de cumplimiento obligatorio, de conformidad con la Constitución de la República art. 436 núm. 1 y 6, en concordancia con la LOGJCC art. 2 núm. 3. Esta obligatoriedad se concibe en dos escenarios, un horizontal con respecto a la propia Corte en respetar sus fallos y un escenario vertical respecto de todos los órganos de administración de justicia, ya que el precedente jurisprudencial es una institución jurídica que forma parte del ordenamiento jurídico y garantiza el derecho a la seguridad jurídica art. 82 CRE.

- 20.** En razón de lo anterior, solicita lo que sigue:

[...] 1- Se acepte la demanda de acción de incumplimiento y se declare el incumplimiento parcial de la sentencia de fecha 2 de septiembre de 2020 a las 17h00 dentro del proceso Nro. 14201- 2020-00267 emitida por voto de mayoría por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago.

2- Se disponga al Consejo de la Judicatura se dé cumplimiento a la sentencia fecha 2 de septiembre de 2020 emitida por voto de mayoría por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, en lo que respecta al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el Dr. RUBÉN CESÁREO MOSCOSO ZUÑIGA, por el tiempo que fue inconstitucionalmente destituido de sus funciones, esto es desde la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 10 de junio del 2014 a las 09h17 que se encuentra dentro del expediente Disciplinario MOT-913-UCD-013-DLM, hasta el reintegro en su cargo que fue el día 1 de noviembre del año 2020.

21. En escrito de 27 de febrero de 2023, reitera que: “Se disponga al Consejo de la Judicatura se dé cumplimiento a la sentencia de fecha 2 de septiembre de 2020 emitida por voto de mayoría por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, en lo que respecta al pago de las remuneraciones dejadas de percibir”.

3.2. Juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona

22. En auto de 1 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, señaló que:

[...] no se ordena reparación económica al accionante; sin embargo y con la finalidad de dar cumplimiento a los ordenado en sentencia N.- 011-16-SIS-CC de la Corte Constitucional, ante el requerimiento del Dr. Rubén Cesáreo Moscoso Zúñiga procedo a remitir la causa hasta el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca Provincia del Azuay, instancia judicial con competencia para proceder a liquidar los valores que presumiblemente le han de corresponder al reclamante; habiéndose denegado por parte del Tribunal antes mencionado dicha pretensión dentro del proceso subjetivo N.- 01803-2021-00009; y dentro de la causa subjetiva N.- 01803-2020-00329; en el que en ambos procesos se ha negado la reclamación [...].

23. En escrito ingresado el 1 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, en lo principal manifiesta que:

[...] Es importante dejar sentado que referente a la sentencia de mayoría de la Sala Unica de la Corte Porvicial [sic] de Justicia de Morona Santiago; el Consejo de la Judicatura; ha procedido a dar cumplimiento a dicha decisión i ha [sic] reincorporado al accionante a sus labores de Fiscal de la ciudad de Sucua [sic], labores que hasta la actualidad se encuentra desempeñando, por lo que se considera haber cumplido con la sentencia tantas veces aludida. [...] Aclaro que nada puedo informar con respecto a la pretensión de pago de valores o sueldos no percibidos por el accionante, en vista que este servidor, negó la acción de protección; en la Sala Unica [sic], no se ordenó reparación integral económica y el Tribunal Contencioso Administrativo; con sede en la ciudad Cuenca, provincia del Azuay, negó la pretensión; lo que queda evidenciado en la causa la inexistencia de haber cancelado valor alguno, por concepto de reparación económica [...].

3.3. Consejo de la Judicatura

24. A pesar de haber sido debidamente notificado con el auto de avoco de 17 de febrero de 2023, el Consejo de la Judicatura, hasta la presente fecha no ha remitido un informe motivado respecto al alegado incumplimiento de la sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte

Provincial de Justicia de Morona Santiago dentro de la acción de protección 14201-2020-00267.

3.4. Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca

25. El 16 de marzo de 2023, Diana Vintimilla y Gonzalo Urgilés León, jueces del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, presentaron un informe en el que expresaron lo siguiente:

Revisada la parte resolutive de la sentencia, se determina en forma clara que no dispuso reparación económica alguna, por lo tanto en el Auto de 14 de enero de 2021, a las 16h12, se ordenó devolver en forma inmediata la documentación a la Jueza Constitucional a fin de que proceda a ejecutar la sentencia, de conformidad a lo previsto en los Arts.: 21 y 163 de la LOGJCC, que establecen que las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado, y el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que corresponde al juez de instancia la ejecución de las sentencias.

26. Asimismo, señalan que:

En el presente caso [...] no se dispuso reparación económica alguna por la [sic] que no procedía que este Tribunal sustancie el proceso de ejecución de la sentencia constitucional en la forma prevista en la sentencia No. 011-16-SIS-CC de 22 de marzo de 2016. [...] El accionante pretendía que este Tribunal reforme o altere la sentencia en su beneficio; sin embargo, solamente estábamos facultados para disponer que se practique la liquidación de valores y ejecutar su pago, pero cuando hayan sido dispuestos en sentencia constitucional. Al emitir su sentencia la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, que es la que debe ejecutarse, por ser la definitiva, no ordena el pago de valor alguno, sin que como lo hemos referido el accionante haya solicitado aclaración o ampliación a la misma.

3.5. Procuraduría General del Estado

27. El 28 de febrero de 2023, Abelardo Albornoz, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, compareció en la causa y señaló la dirección de correo electrónico notificaciones-constitucional@pge.gob.ec para recibir notificaciones.

4. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

28. La sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, dentro de la acción de protección 14201-2020-00267, en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

1. Aceptar la apelación deducida por el legitimado activo doctor Rubén Cesáreo Moscoso Zúñiga, revocar la sentencia emitida en primera instancia y declarar con lugar su acción de protección, por haberse verificado que el Pleno del Consejo de la Judicatura, en el sumario administrativo número MOT-913-UCD-013-DLM, seguido en su contra, vulneró los principios constitucionales de independencia interna de la Función Judicial y sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la seguridad jurídica y al derecho al trabajo. 2. Ordenar como medidas de reparación integral, las siguientes: a) Dejar sin efecto el acto administrativo emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario número MOT-913-UCD-013-DLM, el día 10 de junio de 2014, en donde declaró al accionante, responsable de manifiesta negligencia, conforme el artículo 109.7 del COFJ, por sus actuaciones como Fiscal del cantón Sucúa, provincia de Morona Santiago, e impuso la sanción de destitución. b) Conforme el artículo 18 de la LOGJCC, se retrotraen los efectos jurídicos generados por el acto administrativo de destitución, dejando la situación jurídica y laboral del legitimado activo en las mismas condiciones anteriores al acto impugnado; esto es, al ejercicio inmediato de sus actividades del cargo del que fue destituido. c) Esta sentencia en sí, constituye otra forma de reparación, conforme el artículo 18 de la LOGJCC. d) Se hace un llamado de atención, al juez Dr. Edgar Jaramillo Castillo, para que analice de manera motivada los derechos constitucionales alegados por el accionante; lo que permitirá brindar una tutela judicial efectiva, e) Remítase copia certificada de esta decisión a la Corte Constitucional, conforme el artículo 25.1 de la LOGJCC y el artículo 86.5 de la Constitución del Ecuador y devuélvase el expediente a la Unidad Judicial de origen. f) La señora Secretaria relatora de la Sala, asignada a la causa, notifique y cumpla lo ordenado.

5. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Cuestión previa

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

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

30. El artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional⁵ establece:

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

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a

⁵ Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, Registro Oficial 613, suplemento, 22 de octubre de 2015.

petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

31. Esta Corte ha señalado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento es subsidiaria, lo cual implica que ésta solo puede ser ejercida si el mecanismo de ejecución ordinario de las sentencias constitucionales ante el juzgador constitucional de instancia no ha sido eficaz. El carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, o una vez que hayan agotado todos los medios que sean adecuados y pertinentes para ello, el fallo no ha sido cumplido⁶.
32. De ahí que, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción⁷.
33. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁸
34. En consonancia con estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁹

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 103-21-IS/22, dev17 de agosto de 2022, párr. 27.

⁷ En el párr. 20 de la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁸ Estos requisitos están previstos en los números 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párr. 31.

35. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó ante la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Morona, el 22 de febrero de 2022, solicitando la remisión del informe motivado conjuntamente con el expediente de la causa a la Corte Constitucional, debido a un presunto incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago. Previo a ello, el accionante promovió el cumplimiento de dicha decisión¹⁰ ante la jueza de ejecución, quien posteriormente, remitió a esta Corte Constitucional el informe motivado, junto con el expediente de la causa de origen. Finalmente se observa que en la presentación de la presente acción ha mediado un plazo razonable dentro del cual, inclusive, se había iniciado un proceso de cuantificación de la reparación económica en el que se determinó la inexistencia de las medidas cuya inejecución se alegaba. En tal razón, corresponde a este Organismo analizar el fondo del caso.

5.2. Análisis constitucional

- 36.** El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.
- 37.** Conforme se desprende del texto del líbello de demanda, a través de la presente acción de incumplimiento se busca el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que el accionante estuvo alejado de sus funciones, medida de reparación que no fue dispuesta en la sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020 en la acción de protección 14201-2020-00267 y, para ello, toma como fundamento lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional 109-11-IS/20, de 26 de agosto de 2020.
- 38.** Al respecto, en la sentencia de mayoría, de 2 de septiembre de 2020, dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, expresamente se ordenó lo que consta en el párrafo 28 *supra*.
- 39.** Así, corresponde a este Organismo determinar si en este caso corresponde al accionante recibir las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo separado de su cargo como fiscal del cantón Sucúa.

¹⁰ Escrito ingresado el 26 de enero de 2021, constante a fojas 77 a 78 del expediente del caso 14201-2020-00267.

- 40.** En función de lo anterior, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de mayoría, de 2 de septiembre de 2020, dispuso como medida de reparación integral “implícita” el pago de haberes dejados de percibir por el accionante de la acción de protección 14201-2020-00267?**
- 41.** En forma general, este Organismo ha considerado que, a través de una acción de incumplimiento no se pueden ordenar medidas distintas a las dispuestas en la sentencia respecto de la cual se alega el incumplimiento y en este sentido ha determinado que: “[...] no tiene la potestad -mediante este tipo de acciones- de modificar el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales”.¹¹ Sin embargo, en la sentencia 109-11-IS/20, a la que hace referencia el accionante, esta Corte determinó como regla de precedente que el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la separación de un puesto de trabajo, que no han sido expresamente ordenadas en la sentencia dictada en un proceso de amparo constitucional, procedería en forma excepcional si se cumplen los siguientes presupuestos:

28. [...] Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica].

- 42.** Posteriormente, en sentencia 57-18-IS/21 estableció que:

[...] si bien la regla recogida en la sentencia No. 109-11-IS/20 ha sido aplicada en acciones de incumplimiento provenientes de acciones de amparo [...] la regla en cuestión es aplicable también a las acciones de protección ya que, si esta es aplicable a las acciones de amparo, en las que, por regla general, la declaración de vulneración de derechos constitucionales no implicaba automáticamente la reparación del daño, más aún lo debería ser en las acciones de protección, en las que expresamente se prevé el deber de reparar.

- 43.** Conforme lo expresado en la sentencia 57-18-IS/21, en la configuración normativa del amparo constitucional no determinaba que la declaratoria de vulneración de derechos implicaba necesariamente la reparación del daño,¹² inclusive, en reiterados fallos del

¹¹ CCE, sentencia 17-11-IS/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 25.

¹² El artículo 51 de la Ley de Control Constitucional determinaba lo que sigue:

[...] el juez o tribunal concederá o negará el amparo. De admitirlo ordenará la suspensión definitiva del acto u omisión impugnados disponiendo la ejecución inmediata de todas las medidas que considere necesarias para remediar el daño o evitar el peligro sobre el derecho violado, sin perjuicio de las que se hayan adoptado en forma preventiva [...].

antiguo Tribunal Constitucional se resaltó la naturaleza eminentemente cautelar de la acción de amparo¹³, de ahí que no resultaba clara la necesidad de determinar medidas de desagravio, sino medidas preventivas en forma general, tales como la suspensión del acto impugnado, por lo cual, en la mayoría de fallos que resolvían este tipo de acciones, la parte resolutive se limitaba a señalar que se negaba o aceptaba la acción, sin especificar medidas de reparación para el caso en concreto, por lo que resulta comprensible que en ciertos casos se haya tenido la necesidad de llegar a determinar el alcance de la decisión en función de las pretensiones que se habían planteado en la demanda y que no habían sido atendidas expresamente en el fallo.

44. La propia sentencia 109-11-IS/20, al analizar el fallo 0028-16-SIS-CC, determina que la regla que establece la medida implícita del pago de haberes dejados de percibir fue producto de la interpretación del artículo 95 de la Constitución de 1998,¹⁴ considerando que la pretensión del accionante en el caso concreto era la remediación del derecho vulnerado.¹⁵
45. Ahora bien, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, supuso un cambio significativo en cuanto a la concepción de las garantías jurisdiccionales pues se alejó de la naturaleza eminentemente cautelar de las acciones previstas en la Constitución Política de 1998, y las configuró como mecanismos jurisdiccionales que tienen por finalidad prevenir, cesar y si es el caso reparar la vulneración de un derecho fundamental.¹⁶

¹³ En la resolución 0066-2004-RA, el Tribunal Constitucional consideró lo que sigue:

[...] según lo dispuesto en el último inciso del artículo 95 de la Constitución Política del Estado. La acción de amparo constitucional tiene como objetivo central cautelar los derechos humanos, que es la materia fundamental sobre la que debe pronunciarse el Tribunal Constitucional en cada caso, sin dejar de observar las normas procesales constitucionales, estableciendo de esta manera su marco de acción, y es por esta razón que al conocer una acción de amparo no puede pronunciarse sobre situaciones de fondo que trasciendan la de la protección de los derechos fundamentales, propias de otras materias, ni aceptar en su tramitación instituciones ajenas a las establecidas en el proceso constitucional.

¹⁴ El primer inciso del artículo 95 de la Constitución Política de 1998 disponía lo siguiente:

Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

¹⁵ CCE, sentencia 109-11-IS/20, de 26 de agosto de 2020, párrs. 27 y 28.

¹⁶ El artículo 6 de la LOGJCC establece lo que sigue:

Art. 6.- Finalidad de las garantías.- Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

- 46.** Como consecuencia de lo anterior, la Constitución de 2008 en su artículo 86 numeral 3, reconoció de forma expresa el concepto y alcance de la reparación integral, así, dentro de las disposiciones generales aplicables a las garantías jurisdiccionales estableció lo siguiente:

[...] La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

- 47.** Desarrollando el texto constitucional, el artículo 17 de la LOGJCC al establecer el contenido mínimo que debe tener una sentencia dictada en un proceso de garantías jurisdiccionales, en el número 4 determina lo siguiente:

[...] La sentencia deberá contener al menos: [...] 4. Resolución: La declaración de violación de derechos, con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda y el inicio del juicio para determinar la reparación económica, cuando hubiere lugar.

- 48.** Asimismo, el artículo 18 de la LOGJCC establece que:

[...] La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.

En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.

- 49.** Del contenido de las normas enunciadas podemos advertir que, en la configuración normativa actual, a los jueces que conocen garantías jurisdiccionales les corresponde analizar la vulneración de derechos que se acusa, y en caso de verificarla, ordenar la reparación integral de los derechos afectados, especificando e individualizando las obligaciones a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que éstas deben cumplirse, es decir, deben determinar las medidas que consideren idóneas para el caso en concreto en función del tipo de violación, las circunstancias de los hechos del caso y la afectación al proyecto de vida de la víctima. En este sentido, las

Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho. Salvo los casos en que esta ley dispone lo contrario, la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, se regulan de conformidad con este capítulo.

medidas de reparación deben tener un nexo causal con la acción u omisión acusada, las vulneraciones declaradas, los daños acreditados en el proceso de origen para que la reparación ordenada resulte pertinente para subsanar dicha vulneración¹⁷, sin que las mismas deban limitarse necesariamente a las que hayan propuesto las partes procesales, ni a las que ejemplificativamente constan en el artículo 18 de la LOGJCC.

- 50.** De lo anterior, se colige que la reparación integral en nuestro ordenamiento jurídico está concebida como un principio de aplicación de los derechos, conforme lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 de la CRE¹⁸ y como un derecho autónomo¹⁹ de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, que propugna, de ser posible, la *restitutio in integrum*, a través de la implementación de medidas de compensación económica, restitución, satisfacción y garantías de no repetición, acorde a su propia naturaleza jurídica.²⁰
- 51.** En función de aquello se impone a los juzgadores que conocen garantías jurisdiccionales la obligación de hacer constar en la parte resolutive de las sentencias que declaran vulneración de derechos, las medidas de reparación que consideren adecuadas al caso concreto, porque de esta forma se garantiza su finalidad última que es la protección eficaz e inmediata de derechos constitucionales.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 8-19-IS/22, de 13 de octubre de 2022, párr.40.

¹⁸ El artículo 11 numeral nueve de la CRE establece lo siguiente:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

[...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 145-15-EP/20, de 16 de junio de 2020, párr. 34.

²⁰ Corte IDH, “Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros vs. Ecuador)”, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de agosto de 2013, párr. 244 y 245:

[...] 244. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados.

245. Este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho.

- 52.** Asimismo, se aprecia la estrecha relación entre la reparación integral y el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de la ejecución del fallo,²¹ pues los procesos de garantías jurisdiccionales concluyen con la ejecución plena de lo ordenado en sentencia,²² es decir, con la materialización de la reparación integral.²³
- 53.** La reparación integral dispuesta en las garantías jurisdiccionales de defensa de derechos constitucionales, dependiendo de los contornos del caso concreto, podría desplegarse por medio de medidas de restitución (el restablecimiento al estado anterior a la violación de los derechos), de satisfacción (la emisión de la propia sentencia, las disculpas públicas), así como de compensación económica (el pago de una indemnización) y de garantías de no repetición (la adaptación normativa y de políticas públicas para evitar una nueva vulneración).
- 54.** Por lo tanto, la emisión de la sentencia como una forma de reparación (satisfacción), el disponerse el restablecimiento al estado anterior a la violación (restitución), o la orden de pago de una indemnización por la vulneración (compensación económica), responden a la naturaleza jurídica propia de cada medida y no son concomitantes ni dependientes entre sí para establecer su procedencia.²⁴

²¹ CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45.

²² El artículo 86 numeral 3 inciso segundo de la CRE establece que: “[...] Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”.

²³ En la sentencia 001-10-PJO-CC la Corte Constitucional determinó lo que sigue:

En armonía con la lógica del Estado Constitucional de derechos y justicia, la Constitución vigente dispone expresamente en su artículo 86 numeral 3 que: “los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”. En virtud de dicho precepto se desprende que un proceso constitucional no finaliza con la expedición de la sentencia o resolución; por el contrario, lo trascendental es el cumplimiento de la misma, su eficacia normativa, efecto jurídico que permite la materialización de la reparación integral.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, auto de aclaración y ampliación al auto de inicio de verificación en la fase de seguimiento del caso 635-11-EP, 07 de junio de 2023, párrs. 1, 3 y 30:

1. El 18 de abril de 2018, la Corte Constitucional dictó la sentencia 141-18-SEP-CC. Dispuso como **medidas de reparación integral tanto declarativas, como restitutivas y de satisfacción acorde a su naturaleza jurídica propia** [...]

3. El 13 de enero de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió un auto de inicio de la fase de verificación de la sentencia 635-11-EP/21 (auto de inicio de verificación) y declaró el cumplimiento integral de las **medidas de reparación declarativas de los numerales 3.1., 5.1. y 5.2.** de la sentencia por su naturaleza meramente dispositiva o declarativa. Asimismo, declaró el cumplimiento integral de las **medidas de satisfacción contenidas en los numerales 7 y 8, relativas a la publicación de la sentencia** en el sitio web del CJ y difusión de la sentencia a las y los jueces de garantías jurisdiccionales, respectivamente. Por otro lado, declaró el cumplimiento tardío de la medida de reparación prevista en los numerales 5.3.1. y 5.3.2. de la sentencia, referente a la determinación de utilidades vía mediación por parte del MT. En consecuencia, **queda pendiente la medida de restitución de la determinación del monto global de las utilidades a través de una resolución por parte del MT, contenida en los numerales 5.3.3. y 5.3.4. de la sentencia.**

[...] 30. En este marco, para que exista certeza sobre el alcance del auto de inicio de verificación, la Corte procede a aclarar y ampliar, dejando constancia que, **dado el carácter particular de los contornos del caso concreto, la categoría general de la “reparación integral” se despliega en medidas declarativas,**

- 55.** De tal modo que esta Corte resalta la importancia de que las medidas de reparación consten expresamente en la parte resolutive del fallo, de tal forma que, puedan apreciarse las características de eficiencia, eficacia y proporcionalidad de las mismas, resaltando el hecho de que la claridad y concreción de éstas también responde a la aplicación del principio de comprensión efectiva²⁵ por el cual, los jueces constitucionales están obligados a redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética.
- 56.** En resumen, bajo la configuración normativa actual, los jueces que conocen un proceso de garantías jurisdiccionales, están obligados a lo siguiente: i.- Realizar un análisis para determinar la existencia o inexistencia de la vulneración de derechos constitucionales alegada; ii.- En caso de identificar una vulneración de derechos constitucionales, declararla expresamente y disponer las medidas de reparación integral que consideren adecuadas para el caso concreto, mismas que deberán constar expresamente en el fallo; y, iii.- Ejecutar lo ordenado en sentencia, para lo cual deberán emplear todos los medios para lograr el cumplimiento integral de la sentencia.
- 57.** Por otra parte, respecto a la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, esta Corte ha resaltado el carácter subsidiario²⁶ de la misma, entendiendo que esta garantía jurisdiccional constituye un mecanismo complementario que debe activarse cuando no ha sido posible la ejecución del fallo a través de los procedimientos ordinarios, sea que se trate de una ejecución defectuosa o de una inejecución de lo ordenado en la sentencia dictada en la causa de origen. En función de aquello, bajo el marco normativo actual, este Organismo no podría ejecutar medidas de reparación distintas a las ordenadas por los jueces constitucionales de instancia, de forma que, si las partes del proceso de origen consideran que sus pretensiones no han

restitutivas y de satisfacción, acorde a su naturaleza jurídica propia; y, considerando que la sentencia 141-18-SEP-CC en los numerales 5.3.1. y 5.3.3. las dispuso “como medidas de restitución” y que contienen disposiciones destinadas a restablecer el goce de los derechos a la igualdad y a participar en las utilidades de las y los extrabajadores de CN, que persiguen el restablecimiento de las cosas al estado anterior a que los hechos ocurrieran, es decir, que las y los extrabajadores de CN participen de las utilidades, estas medidas del cálculo del MT y pago de CN del rubro de utilidades se considerarán exclusivamente como “de restitución”, sin otros efectos (énfasis agregado).

²⁵ El artículo 4 numeral 10 de la LOGJCC dispone lo siguiente:

Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 31-16-IS/21, de 25 de agosto de 2021, párr. 40; y, sentencia 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párrs. 25, 26 y 27.

recibido oportuna respuesta, podrían emplear medios de impugnación previstos en la normativa procesal, como son el recurso de aclaración y ampliación.

- 58.** Respecto a la aplicación de la regla de precedente contenida en la sentencia 57-18-IS/21, en fallos recientes, este Organismo ha observado problemas²⁷ en su la aplicación , principalmente ligados a que a través de esta garantía jurisdiccional se ha pretendido la ejecución de medidas de reparación no dispuestas los fallos de origen, lo que inclusive podría constituir una desnaturalización de la acción de incumplimiento. Asimismo, ha identificado escenarios bajo los cuáles no sería aplicable la regla en cuestión, entendiendo que “[...] si la judicatura de ejecución se pronuncia de forma expresa sobre la inexistencia de una medida de reparación, no es aplicable lo establecido por este organismo en la sentencia 57-18-IS/21[...].”²⁸. De forma tal, que ha decidido negar las acciones de incumplimiento que pretenden que se verifique el cumplimiento de medidas que no fueron ordenadas en las sentencias de acción de protección originarias.
- 59.** En razón de lo antes señalado, este Organismo considera que los presupuestos de la sentencia 109-11-IS/20, aplicables a resoluciones de amparo constitucional, respondían a una configuración normativa diferente de las garantías jurisdiccionales, que no podrían aplicarse a los fallos dictados en procesos de acción de protección en los que la reparación integral se ha instituido como un derecho constitucional autónomo y como un principio para el ejercicio de los derechos, lo que ha implicado que se la incluya como un elemento esencial en las sentencias que declaran vulneración de derechos, emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales, de forma tal que deben constar expresamente en el fallo.
- 60.** Si bien en su momento, la Corte estimó en la sentencia 57-18-IS/21 que procedía entender que en una sentencia de acción de protección que declare vulneración de derechos se podrían leer medidas implícitas bajo ciertos requisitos, en la actualidad, profundizando en la naturaleza de la reparación integral que ha sido explicada en párrafos *ut supra* y considerando que se ha identificado problemas en la aplicación de este precedente, esta Corte Constitucional estima que no es procedente aquello, y, por ende, considera necesario alejarse de la regla precedente contenida en la sentencia 57-18-IS/21.
- 61.** Por lo tanto, en casos de acción de protección en donde la sentencia que declara vulneración de derechos no ordena expresamente una reparación económica consistente en el pago de remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que el

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 11-18-IS/22, de 21 de septiembre de 2022, párr. 40.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 20-22-IS/23, de 30 de agosto de 2023, párrs. 44 y 45.

accionante estuvo separado de su trabajo, ésta no podrá ser considerada como implícita para su ejecución. La Corte recalca la obligación del juez constitucional de detallar las medidas que ordena como reparación integral en caso de declarar violación de derechos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en la LOGJCC respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse. Así como la orden de iniciar el juicio para determinar la reparación económica, cuando aquella se haya ordenado expresamente.

62. En el caso concreto, de la revisión del expediente de la acción de protección 14201-2020-00267, se observa que en la sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, se dispusieron expresamente las siguientes medidas de reparación: a.- Dejar sin efecto el acto administrativo impugnado; b.- Retrotraer los efectos del acto administrativo, esto es, al ejercicio inmediato de sus actividades del cargo del que fue destituido ; c.- Que la sentencia en sí misma es una forma de reparación; y, d.- Hacer un llamado de atención, al juez de primera instancia, para que analice de manera motivada los derechos constitucionales alegados por el accionante.
63. De lo anterior se desprende que, en la sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, los jueces provinciales, en función de la vulneración de derechos que identificaron, dispusieron de forma explícita las medidas de reparación que consideraron adecuadas para el caso en concreto (la emisión de la sentencia como una medida de **satisfacción** y el restablecimiento al estado anterior a la violación de los derechos como una medida de **restitución**) sin que de ellas se desprenda una medida relacionada al pago de haberes dejados de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo como fiscal del cantón Sucúa (medida de **compensación económica**).
64. Sumado a lo anterior, se advierte que, una vez notificada la sentencia de 2 de septiembre de 2020, únicamente el Consejo de la Judicatura interpuso un recurso de aclaración y ampliación, referente a los posibles efectos de la sentencia de la Corte Constitucional 3-19-CN/20, de forma tal que el accionante de la presente causa, jamás cuestionó en el momento procesal oportuno la falta de pronunciamiento que aduce y que califica de implícita.
65. En razón de lo anterior, no se identifica que, en la sentencia de mayoría de 2 de septiembre de 2020, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, hayan dispuesto la medida de reparación que el accionante aduce ha sido incumplida, de forma tal que corresponde desestimar la presente acción de incumplimiento.

6. Decisión.

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **24-21-IS**.
2. Disponer la devolución de los expedientes a los juzgados de origen.
3. Notifíquese y cúmplase

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCEDAD GARCIA BERNI

2421IS-64173



Caso Nro. 24-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 18-18-IN/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 18-18-IN

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

SENTENCIA 18-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 3, 11 (incisos 1, 2 y 3) y 12 (literales f, g y m) de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito. Se concluye que las normas impugnadas no son contrarias a la Constitución por no extender la tipificación del delito de lavado de activos, no impedir el ejercicio del derecho de contradicción, no transgredir la separación de poderes, no afectar la protección de datos personales ni transgredir la presunción de inocencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de mayo de 2018, César Rafael García Sánchez (“**accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 3, los tres primeros incisos del artículo 11 y los literales f, g y m del artículo 12 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito (“**Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos**”), publicada en el segundo suplemento del registro oficial 802, de 21 de julio 2016.¹
2. Mediante auto de 10 de abril de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

¹ Se aclara que el accionante no solicitó la suspensión provisional de las normas impugnadas.

3. Disposiciones impugnadas

4. El accionante impugna las siguientes disposiciones de Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos:

Art. 3.- Se entenderá por operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas, los movimientos económicos, realizados por personas naturales o jurídicas, que no guarden correspondencia con el perfil económico y financiero que éstas han mantenido en la entidad reportante y que no puedan sustentarse.

Art. 11.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al Ministerio Coordinador de Política Económica o al órgano que asuma sus competencias.

La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) solicitará y recibirá, bajo reserva, información sobre operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas para procesarla, analizarla y de ser el caso remitir un reporte a la Fiscalía General del Estado, con carácter reservado y con los debidos soportes.

La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), colaborará con la Fiscalía y los órganos jurisdiccionales competentes, cuando estos lo requieran, con toda la información necesaria para la investigación, procesamiento y juzgamiento de los delitos de lavado de activos y financiamiento de delitos. [...]

Art. 12.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) deberá cumplir las siguientes funciones: [...]

f) Remitir a la Fiscalía General del Estado el reporte de operaciones inusuales e injustificadas con los sustentos del caso, así como las ampliaciones e información que fueren solicitadas por la Fiscalía. La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) queda prohibida de entregar información reservada, bajo su custodia, a terceros con la excepción prevista en el artículo anterior.

g) Intervenir, a través de su titular, como parte procesal en los procesos penales iniciados por Lavado de Activos o Financiamiento de delitos en los que ha remitido reportes de operaciones inusuales e injustificadas. [...]

m) Iniciar de oficio los análisis financieros en aquellos casos que se presuma la existencia de operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

5. El accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas con la alegación de que estas serían contrarias a los artículos 11.2, 66.4, 64.19, 76.1, 76.2, 76.4, 76.7.a, 76.7.c, 76.7.h,² 82 y 168.1 de la Constitución de la República.
6. Respecto del artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos el accionante, sostiene lo siguiente:
 - 6.1. En primer lugar, considera que la calificación de una operación económica como “inusual, injustificada o sospechosa” amplifica el supuesto de hecho del delito de lavado de activos tipificado en el artículo 317 del Código Orgánico Integral Penal. Así, señala que por el mero hecho de que una operación económica no corresponda al perfil de una persona, se facultaría el inicio de un proceso penal en su contra por el delito de lavado de activos, lo que sería contrario al derecho a la igualdad, a la presunción de inocencia y al principio de legalidad, establecidos en los artículos 11.2, 66.4, 76.2 y 76.3 de la Constitución.
 - 6.2. En segundo lugar, el accionante sostiene que la “calificación” de una operación económica como “inusual, injustificada o sospechosa” adolece de vaguedad y ambigüedad, al establecer un supuesto de hecho amplio e inexacto. Esto crearía una “categoría sospechosa generalizada” pues, “a todas las personas que tengan transacciones distintas a su perfil, sin más, se les atribuye indicios de culpabilidad en la comisión de actividades criminales”. De este modo, esta disposición sería contraria a los artículos 76.1, 76.3 y 82 de la Constitución.
 - 6.3. Finalmente, el accionante argumenta que la “calificación” de una operación económica como “inusual, injustificada o sospechosa” la realiza la Unidad de Análisis Financiero y Económico (“UAFE”) de forma unilateral, sin que la ley prevea un procedimiento administrativo en el que se pueda ejercer el derecho a la contradicción, lo que vulneraría los artículos 76.4, 76.7.a, 76.7.c y 76.7.h de la Constitución.

² Aunque la demanda menciona al literal g del artículo 76 de la Constitución, su razonamiento se refiere al literal h del mencionado artículo.

7. Respecto al artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, el accionante afirma lo que sigue:
- 7.1.** Respecto del primer párrafo, el accionante sostiene que la UAFE es un organismo perteneciente al poder ejecutivo y no al poder judicial, y que sus investigaciones son “usadas principalmente con fines de investigación y sanción penal” por parte de la Fiscalía General del Estado, lo que representaría una trasgresión al principio de independencia de la Función Judicial consagrado en el artículo 168, número 1 de la Constitución.
- 7.2.** Sobre los demás párrafos del artículo 11 de la ley impugnada, el accionante afirma que la UAFE recibe información de las instituciones del sistema financiero, la misma que se mantiene en reserva incluso en contra del mismo administrado; y luego del análisis respectivo se remite a la Fiscalía General del Estado. De este modo, la persona conoce del informe de la UAFE dentro de la investigación previa efectuada por la Fiscalía, sin que previamente se haya defendido ante la instancia administrativa, lo que vulnera el artículo 76.7.a de la Constitución.
- 7.3.** Finalmente, el accionante considera que el mencionado artículo 11 de la ley no establece mecanismos de protección sobre el manejo de la información recabada, específicamente porque las entidades que la proporcionan lo hacen sin autorización de su titular y sin que la ley impugnada prevea algún proceso para su cuidado, organización y manejo. Por consiguiente, concluye que la interpretación integral del artículo 11 de la ley impugnada se contrapone con el artículo 66.19 de la Constitución.
- 8.** Por último, respecto al artículo 12 manifiesta que los literales impugnados facultan a la UAFE a iniciar de oficio las actividades investigativas sobre las operaciones económicas “dudosas”, las que deben remitirse obligatoriamente a la Fiscalía General del Estado y que habilitan que la UAFE formule una pretensión punitiva como parte dentro del proceso penal. Esto generaría una inobservancia del principio de inocencia y conllevaría una enorme desigualdad material entre las mencionadas entidades y las personas naturales. Por este motivo, los mencionados literales serían contrarios a los artículos 11.2, 66. 4, 76.2 y 76.7.a de la Constitución.

4.2. De la Presidencia de la República

9. En su escrito de contestación a la demanda, la Presidencia de la República señaló lo siguiente:³

9.1. La Presidencia refuta las razones esgrimidas por el accionante porque “parecería agotarse en aquello que estima perjudicial, sin que exista un verdadero nexo causal entre la norma que demanda y la disposición constitucional que presume se vería afectada”. Asimismo, sostiene que en el estudio y análisis de la demanda “es imposible evidenciar la supuesta inconstitucionalidad por el fondo [...] sino una aparente afectación personal del accionante”.

9.2. Respecto al artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Presidencia sostiene que la norma no es vaga ni ambigua, ya que la propia ley “define lo que se debe entender como operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas”.

9.3. Del mismo modo, el artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no establecería ningún acto típico como penalmente relevante pues no modificaría los límites de la tipificada como delito en el art. 371 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). Afirma, además, que del artículo acusado como inconstitucional no se desprende ninguna transgresión al derecho a la igualdad pues dicho artículo no categoriza, segmenta o pone en detrimento a persona o grupo humano alguno porque no se refiere a individuos sino a las operaciones o transacciones económicas realizadas por personas naturales o jurídicas, sin distinción.

9.4. Asimismo, respecto al artículo 3, la Presidencia concluye que el argumento del accionante relativo a una supuesta transgresión de la seguridad jurídica es incorrecto ya que la norma cuestionada sería clara, precisa y guardaría conformidad con las directrices, recomendaciones y obligaciones internacionales asumidas por el Ecuador.

9.5. Luego, argumenta que es errada la interpretación realizada por el accionante respecto a los artículos 3 y 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos en relación a que toda transacción distinta al perfil económico de una persona la pone

³ Expediente constitucional, escrito presentado el 14 de mayo de 2019, hojas 42 a 50.

bajo sospecha penal, ya que la ley establecería la mera facultad de que la UAFE emita un reporte, no una obligación de hacerlo. Esto demostraría la intención de confundir del accionante al reducir todo el alcance de la ley el ámbito del Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal.

- 9.6.** Siguiendo con esta misma argumentación, el poder punitivo del Estado, contrario a lo que el accionante plantea, no se ejerce por la UAFE o por lo dispuesto en el artículo 11 de la ley impugnada. En definitiva, esta disposición no modifica ni autoriza a la UAFE para ejercer el poder punitivo del Estado. Lo único que hace este artículo es precisar las actividades de la UAFE al reportar información a la Fiscalía para que sea esta última la que investigue y, eventualmente, acuse la existencia de una infracción.
- 9.7.** En relación con los artículos 11 y 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Presidencia señala que el deber de reserva de información por parte de la UAFE no vulnera la protección de datos de carácter personal, sino más bien lo refuerza.
- 9.8.** Finalmente, respecto de las argumentaciones en contra del literal g del art. 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Presidencia observa que la posibilidad de participar en procesos penales en calidad de acusador particular no está reconocida de modo exclusivo para la UAFE ni compromete el derecho a la defensa de los procesados.

4.3. De la Procuraduría General del Estado

- 10.** En su escrito de contestación a la demanda, la Procuraduría General del Estado (“**Procuraduría**”) sostuvo lo siguiente:⁴
- 10.1.** Las normas impugnadas, de manera general, aplican las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (“**GAFI**”), que constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Además, dichas recomendaciones fijan un estándar internacional que los países tienen obligación de implementar, con la finalidad de aumentar la transparencia en contra el uso ilícito del sistema económico.

⁴ Expediente constitucional, escrito presentado el 15 de mayo de 2019, hojas 54 a 60.

- 10.2.** La Procuraduría sostiene que la facultad de recopilar y analizar información no es contraria a la presunción de inocencia ni al derecho a la defensa. Así, sostiene que dicha compilación tiene el propósito de luchar en contra de la corrupción, el terrorismo y el lavado de activos. Afirma, además, que las normas impugnadas son legítimas e idóneas para alcanzar el fin legítimo. Por último, sostiene que los informes de la UAFE no son inculpativos ni suponen una acusación, pues su contenido sería meramente técnico.
- 10.3.** Del mismo modo, sostiene que los reportes de la UAFE no tienen el carácter de una imputación penal, sino que estos reportes provienen de un órgano con competencia para prevenir el cometimiento de delitos a través del análisis de la información respecto a las transferencias y transacciones realizadas dentro del sistema económico nacional. Al carecer la UAFE de competencias en materia penal, únicamente procedería a enviar un informe a la Fiscalía, que es la autoridad competente.
- 10.4.** En relación con la reserva de la información recabada, la Procuraduría afirma que esta medida tiene un fundamento lógico y constitucional. Sostiene que si tal información tuviera que ser revelada inmediatamente a quién intenta realizar una operación que podría ser calificada como sospechosa, todas las medidas para la prevención, control y sanción del lavado de activos resultarían inocuas.

4.4. De la Asamblea Nacional

- 11.** En su escrito de contestación a la demanda, la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”) señaló lo siguiente:⁵
- 11.1.** En primer lugar, la Asamblea alega que la actividad administrativa de la UAFE no interfiere con las actividades investigativa, acusatoria y probatoria dentro del proceso penal. Simplemente constituiría el ejercicio de una actividad administrativa ordinaria que, además, se habría establecido en respuesta al mandato previsto en el artículo 393 de la Constitución. Por consiguiente, si bien es cierto que el COIP tipifica y sanciona, entre otros, los delitos de lavado de activos, comisión del lavado de activos, terrorismo, financiación del terrorismo y delincuencia organizada, no es menos cierto que el Estado a través del simple cruce de información no podría

⁵ Expediente constitucional, documento presentado el 21 de mayo de 2019, hojas 63 a 68.

vulnerar los derechos constitucionales alegados, más aún considerando que el intercambio de información derivaría del principio de coordinación entre entidades públicas.

- 11.2.** En segundo lugar, el hecho que la UAFE sea parte de la Función Ejecutiva no genera una intromisión o transgresión de la separación de poderes, ya que sus competencias constituyen un “ejercicio auténtico de la actividad administrativa”. Es la Fiscalía, en el ejercicio de la titularidad de la acción penal, la que puede iniciar la fase de investigación pre procesal, en estricta observancia de todos los derechos y garantías tanto para la víctima como del investigado o procesado.

5. Cuestión previa

- 12.** En este proceso se impugnaron, entre otras normas, los tres primeros incisos del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos. Esta disposición fue sustituida por el artículo 19 de la Ley Orgánica que Reforma Diversos Cuerpos Legales para Reforzar la Prevención y el Combate al Comercio Ilícito, Fortalecer la Industria Nacional y Fomentar el Comercio Electrónico, publicada en el quinto suplemento del registro oficial 525, de 27 de agosto de 2021, es decir, luego de la presentación de la demanda de inconstitucionalidad que dio origen a este juicio.
- 13.** En tal virtud, previamente a realizar el análisis sobre su constitucionalidad y de conformidad al principio de unidad normativa,⁶ esta Corte verifica que el texto impugnado se reproduce en el ahora vigente. Efectivamente, solo se modifica el organismo al que la UAFE se halla adscrito y el uso del plural en una oración, conforme al siguiente detalle:⁷

Tabla 1: Comparación para establecer la unidad normativa	
Disposición impugnada	Disposición vigente
Artículo. 11.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de	Artículo. 11.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de

⁶ LOGJCC, artículo 76.9.a: “Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 9. Configuración de la unidad normativa. - Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

⁷ Las diferencias se identificarán con “negrilla”.

<p>reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al Ministerio Coordinador de Política Económica o al órgano que asuma sus competencias.</p> <p>La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) solicitará y recibirá, bajo reserva, información sobre operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas para procesarla, analizarla y de ser el caso remitir un reporte a la Fiscalía General del Estado, con carácter reservado y con los debidos soportes.</p> <p>La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), colaborará con la Fiscalía y los órganos jurisdiccionales competentes, cuando estos lo requieran, con toda la información necesaria para la investigación, procesamiento y juzgamiento de los delitos de lavado de activos y financiamiento de delitos. “énfasis en el añadido”</p>	<p>reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al ente rector de las Finanzas Públicas.</p> <p>La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) solicitará y recibirá, bajo reserva, información sobre operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas para procesarlas, analizarlas y de ser el caso remitir un reporte a la Fiscalía General del Estado, con carácter reservado y con los debidos soportes.</p> <p>La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), colaborará con la Fiscalía y los órganos jurisdiccionales competentes, cuando estos lo requieran, con toda la información necesaria para la investigación, procesamiento y juzgamiento de los delitos de lavado de activos y financiamiento de delitos. “énfasis en el añadido”</p>
--	---

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

14. En razón de lo expuesto, esta Corte continuará con el examen de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. En atención al cargo mencionado en el párrafo 6.1 *supra* y en virtud del principio *iura novit curia*,⁸ se plantea el siguiente problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario al principio de legalidad porque ampliaría la tipicidad del delito de lavado de activos y, consecuentemente,

⁸ Conforme al artículo 4.13 de la LOGJCC, se emplea el principio debido a que esta Corte constata que, a pesar de que el accionante alega diversas vulneraciones de derechos, todas estas parten de una misma base fáctica, la ampliación del margen punitivo del delito de lavado de activos y consecuentemente, la vulneración del principio de legalidad.

permitiría el inicio de un proceso penal porque ciertas operaciones no corresponderían al perfil económico y financiero del agente?

16. Respecto del cargo señalado en el párrafo 6.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, ¿inobservaría el principio de legalidad en materia penal por contener los términos “inusuales, injustificadas o sospechosas”, que serían ambiguos y vagos?
17. En atención con los cargos establecidos en los párrafos 6.3 y 7.2 y en aplicación del principio de *iura novit curia*⁹ se plantea el siguiente problema jurídico: El artículo 3 y los párrafos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la Constitución por vulnerar el derecho a la defensa al impedir la contradicción de quien se sienta perjudicado por la calificación de la UAFE respecto a una determinada operación económica?
18. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 7.1 *supra* se establece el siguiente problema jurídico: El primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿inobserva la Constitución en el principio de separación de poderes por atribuir a un órgano administrativo (la UAFE) la competencia de investigar ciertas operaciones económicas e interferir, de esta manera, en las labores propias de los órganos de la Función Judicial?
19. En relación con el cargo señalado en el párrafo 7.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: El artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario a la Constitución por vulnerar el derecho de protección de la información personal al atribuirle la facultad a la UAFE de recopilar información, incluso de carácter reservada, sin que medie autorización ni consentimiento por parte de su titular y por no prever un mecanismo de manejo de la misma?
20. Finalmente, respecto del cargo mencionado en el párrafo 8 *supra* y en aplicación del principio *iura novit curia*,¹⁰ se establece el siguiente problema jurídico: Los literales f, g

⁹ Conforme al artículo 4.13 de la LOGJCC, esta Corte constata que, a pesar de que el accionante alega diversas vulneraciones de derechos, todas estas parten de una misma base fáctica, la vulneración del derecho a la defensa en su garantía de contradicción al no poder refutar la calificación impuesta por la UAFE de la operación económica.

¹⁰ Conforme al artículo 4.13 de la LOGJCC, se utiliza el principio al verificar que el accionante sostiene la vulneración de múltiples derechos constitucionales. Sin embargo, todas estas parten de una misma base fáctica, la vulneración de la presunción de inocencia, debido a que la norma impugnada faculta a la UAFE a realizar

y m del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la presunción de inocencia como garantía al debido proceso y consagrada en la Constitución al otorgar a la UAFE la competencia para remitir reportes a la Fiscalía, en base a su pretensión punitiva, en detrimento del imputado?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario al principio de legalidad porque ampliaría la tipicidad del delito de lavado de activos y, consecuentemente, permitiría el inicio de un proceso penal porque ciertas operaciones no corresponderían al perfil económico y financiero del agente?

21. El principio de legalidad refiere a que no existe delito ni pena sin la existencia de una ley previa. Su fin es garantizar a los ciudadanos que no serán castigados de manera arbitraria por cualquier conducta que realicen, sino solamente aquellas que se encuentren tipificadas en la ley penal. Por ello, este principio se concreta a través de la tipicidad y así lo establece el artículo 76.3 de la Constitución al sostener que “[n]adie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal”.
22. En virtud del numeral 10 de la primera disposición transitoria de la Constitución, se promulgó el COIP, cuerpo normativo que tenía como objetivo, entre otros, armonizar las normas sustantivas y adjetivas en materia penal con los mandatos y principios constitucionales. Además, la legislación vigente establece que únicamente tendrán validez jurídica las infracciones penales tipificadas en el COIP o a las que este cuerpo normativo reconozca como tales.¹¹
23. Las disposiciones penales se dividen principalmente en dos categorías: preceptivas y normativas. Las normas preceptivas son aquellas cuya tipificación normativa se encuentre configurada por un precepto, entendido como la conducta típica prohibida

investigaciones de oficio y de remitir dichas investigaciones a la Fiscalía General del Estado y posterior a eso, tenga pretensión punitiva al otorgarle competencia a la UAFE para ser parte procesal dentro del proceso penal

¹¹ Código Orgánico Integral Penal. Suplemento del registro oficial 180, de 10 de febrero de 2014. “Art. 17.- Ámbito material de la ley penal. - Se considerarán exclusivamente como infracciones penales las tipificadas en este Código. Las acciones u omisiones punibles, las penas o procedimientos penales previstos en otras normas jurídicas no tendrán validez jurídica alguna, salvo en materia de niñez y adolescencia, y en materia de usuarios y consumidores. En materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial se tomarán en cuenta los preceptos administrativos contenidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”.

(fundamento de hecho) y su respectiva sanción, siendo esta la consecuencia jurídica de haber incurrido en tal conducta. Las disposiciones penales normativas son las que contienen criterios o normas respecto a la aplicación de las normas preceptivas; instrucciones básicas para que el juez actúe en conformidad con los principios generales que inspiran la legislación penal. Por ejemplo: las causas de exclusión de la antijuridicidad o las formas de modificar las penas entre otras. Cabe mencionar que el artículo 317 del COIP constituye una disposición preceptiva al tipificar la conducta típica del delito de lavado de activos.¹²

24. Ahora bien, una norma penal preceptiva está compuesta por dos elementos: objetivo y subjetivo. El primer elemento refiere al aspecto externo de la conducta y está integrado por: (i) sujeto activo, (ii) sujeto pasivo, (iii) verbo rector, (iv) bien jurídico protegido, (v) elementos circunstanciales y (vi) consecuencia o sanción. El segundo elemento refiere a la parte interna -o elemento anímico- de la conducta y está conformado por el dolo, en sus distintos tipos, y la culpa.

25. En este sentido, la norma impugnada no contiene ninguno de estos elementos respecto del delito de lavado de activos ni extiende el precepto del contenido del delito. Más bien, el artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, al establecer lo que debe entenderse por operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas (ver párrafo 4 *supra*), únicamente define las actividades que son objeto de estudio por parte de la UAFE. Los estudios realizados por dicha entidad únicamente constituyen aportes para el esclarecimiento de los hechos dentro de la investigación penal.

¹² Código Orgánico Integral Penal: “Art. 317. - Lavado de activos. - La persona que en forma directa o indirecta: 1. Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito. 2. Oculte, disimule o impida, la determinación real de la naturaleza, origen, procedencia o vinculación de activos de origen ilícito. 3. Preste su nombre o el de la sociedad o empresa, de la que sea socio o accionista, para la comisión de los delitos tipificados en este artículo. 4. Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de los delitos tipificados en este artículo. 5. Realice, por sí mismo o por medio de terceros, operaciones y transacciones financieras o económicas, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos. 6. Ingrese o egrese dinero de procedencia ilícita por los pasos y puentes del país. 7. Declare valores de mercancías superiores a los reales, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos. Estos delitos son considerados como autónomos de otros cometidos dentro o fuera del país, sin perjuicio de los casos en que tenga lugar la acumulación de acciones o penas. Esto no exime a la Fiscalía de su obligación de investigar el origen ilícito de los activos objeto del delito [...]”.

26. Por lo tanto, se concluye que el artículo impugnado no adquiere la categoría de norma preceptiva ni normativa en la esfera penal, motivo por el cual, no amplía la tipicidad del delito de lavado de activos, ni permite el inicio automático de un proceso penal. Por los motivos expuestos, se responde negativamente al primer problema jurídico.

7.2. Segundo problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, ¿inobservaría el principio de legalidad en materia penal por contener los términos “inusuales, injustificadas o sospechosas”, que serían ambiguos y vagos?

27. El principio de legalidad se encuentra reconocido como una de las garantías del debido proceso (ver párrafo 21 *supra*) y presupone un “límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole”.¹³

28. Conforme al problema jurídico planteado, se concluye que la transgresión alegada corresponde a la dimensión material del principio de legalidad, especialmente respecto a su mandato de certeza,¹⁴ al afirmar que la vaguedad y ambigüedad de las categorías “inusuales, injustificadas o sospechosas” permitiría que cualquier operación económica incurra en dichas calificaciones. Esta garantía impone al legislador la obligación de formular de manera clara y precisa las conductas que decide tipificar, sin que las mismas sean ambiguas y permitan una actuación discrecional del juzgador. En esa línea, los tipos penales han de redactarse con la mayor exactitud posible, evitar los conceptos indeterminados, recoger las inequívocas consecuencias jurídicas y prever solo marcos penales de alcances limitados. De este modo, se evidencia que el cargo enunciado tiene una interrelación directa con el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución.¹⁵

29. Entrando en el análisis correspondiente, la Corte encuentra que el artículo impugnado establece que las operaciones inusuales, injustificadas o sospechas son las que “no guarden correspondencia con el perfil económico y financiero que [las personas, naturales o jurídicas] han mantenido en la entidad reportante y que no puedan sustentarse”. La situación financiera de una persona hace referencia principalmente a su liquidez, mientras que la situación económica se refiere al conjunto de bienes que integran su patrimonio. De este modo, estos términos son utilizados para establecer qué

¹³ CCE, sentencia 34-17-IN/21, de 21 de julio de 2021, p. 31.

¹⁴ CCE, sentencia 1364-17-EP, de 21 de junio de 2023, p. 33.2.

¹⁵ CCE, sentencia 34-17-IN/21, de 21 de julio de 2021, p. 52.

operaciones económicas o financieras no tienen respaldos que justifiquen su operación. Estos conceptos únicamente definen las operaciones económicas que constituyen el objeto de investigación por parte de la UAFE.

30. También se debe tomar en cuenta que, de conformidad a los motivos que constan en el proyecto de Ley, así como los informes de primero y segundo debate,¹⁶ el legislador pretendió establecer un marco de prevención y erradicación de este tipo de conductas y definió a este tipo de operaciones respetando los fines constitucionales¹⁷ y las obligaciones internacionales adquiridas, principalmente la recomendación 20 del GAFI.¹⁸
31. Finalmente, se verifica que la eventual ambigüedad de los términos empleados se despeja por las propias definiciones constantes en la disposición impugnada. Según estas, las operaciones sujetas al análisis de la UAFE son aquellas que no guardan correspondencia con el perfil económico y financiero mantenido en la entidad reportante y que no tienen como sustentarse.
32. En definitiva, y por las razones antes expuestas, esta Corte responde negativamente al segundo problema jurídico.

7.3. Tercer problema jurídico: El artículo 3 y los párrafos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la Constitución por vulnerar el derecho a la defensa al impedir la contradicción de quien se sienta perjudicado por la calificación de la UAFE respecto a una determinada operación económica?

¹⁶ Expediente Constitucional, hojas 97 a 107; 115 a 127

¹⁴ Constitución, artículo 393.- “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”.

¹⁸ GAFILAT. Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva “20. Reporte de operaciones sospechosas. Si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)”. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un ente intergubernamental cuyo fin es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. Las Recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

- 33.** El derecho a la defensa en la garantía de contradicción se encuentra consagrado en el artículo 76.7.h de la Constitución de la siguiente forma: “El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”. Este forma parte del derecho al debido proceso, cuya premisa principal presupone su aplicación en todos los procesos que “determinen derechos y obligaciones de cualquier orden”.¹⁹
- 34.** El derecho a la defensa busca garantizar la contradicción e igualdad entre las partes a través de diversas garantías, que incluyen la posibilidad de presentar pruebas. De este modo, este derecho protege a las personas que forman parte de un proceso, a fin de que se practiquen los “medios probatorios necesarios para arribar al convencimiento del juzgador, siempre que estos cumplan los requisitos de tiempo y forma establecidos en la ley procesal”.²⁰ Por este motivo, la vulneración de esta garantía requiere que exista una real indefensión de la persona, lo que implica que la actividad de la que se ha privado a la parte haya sido decisiva o determinante, especialmente por su trascendencia para el sentido y fundamentación de la decisión.²¹
- 35.** Entrando en el estudio concreto, esta Corte constata que el cargo estudiado se centra en afirmar que el derecho a la defensa se ve vulnerado cuando el investigado no pueda contradecir el “reporte de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas” en sede administrativa. Sin embargo, la sola existencia del reporte no repercute directamente en contra del investigado, ya que este no determina o genera derechos ni constituye obligaciones. Por lo tanto, la sola existencia del reporte no implica necesariamente el inicio de un proceso judicial.
- 36.** Inclusive, en los supuestos en los que la Fiscalía General del Estado concluyere que se debe iniciar una investigación previa, toda la información que cuente el proceso durante la investigación previa es de acceso y conocimiento directo por parte de las personas investigadas. Así lo establece el artículo 584 del COIP,²² por lo que dicho informe incluso pierde la condición de reserva previamente adquirida en fase administrativa. Las personas

¹⁹ Constitución, artículo 76.

²⁰ CCE, sentencia 2094-17-EP/22, de 9 de noviembre de 2022, párr. 46.

²¹ CCE, sentencia 192-17-EP/22, de 7 de septiembre de 2022, párr. 21.

²² COIP, artículo 584: “Reserva de la investigación. Las actuaciones de la Fiscalía, de la o el juzgador, del personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, la Policía Nacional, y de otras instituciones que intervienen en la investigación previa, se mantendrán en reserva, sin perjuicio del derecho de la víctima y de las personas a las cuales se investiga y de sus abogados a tener acceso inmediato, efectivo y suficiente a las investigaciones, cuando lo soliciten”.

investigadas pueden contradecir el respectivo reporte, como cualquier otro indicio que forme parte de la investigación previa de acuerdo a los mecanismos procesales dispuestos en la normativa correspondiente.

37. El propio COIP en su artículo 581 establece que los informes emitidos por las autoridades de control constituyen una forma de iniciar el proceso penal.²³ De este modo, estos reportes únicamente tienen la fuerza de ser indicios de responsabilidad penal. No determinan ningún tipo de responsabilidad individual ni afectan a ningún derecho o crean ninguna obligación. Solamente constituyen una “*noticia críminis*”, como cualquier denuncia. Es más, su naturaleza es la misma que los informes remitidos por otros entes de control, como lo es la Contraloría General del Estado. Por consiguiente, los “reportes de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas” únicamente tienen una finalidad preventiva e investigativa. Solo señalan que una determinada transacción económica podría estar relacionada con el delito de lavado de activos por las características objetivas de la operación y no constituyen ningún tipo de imputación penal.²⁴

38. Finalmente, en virtud de estas consideraciones, la Corte concluye que el artículo 3 y los párrafos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos referentes al “reporte de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas” no vulneran el artículo 76.7.h de la Constitución.

7.4. Cuarto problema jurídico: El primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿inobserva la Constitución en el principio de separación de poderes por atribuir a un órgano administrativo (la UAFE) la competencia de investigar ciertas operaciones económicas e interferir, de esta manera, en las labores propias de los órganos de la Función Judicial?

39. La independencia de la Función Judicial forma parte del principio de separación de poderes. Se encuentra reconocida en el artículo 168.1 de la Constitución con el siguiente texto: “la Función Judicial gozará de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la

²³ COIP, artículo 581.2 “Informes: Los informes de supervisión con indicios de responsabilidad penal que efectúan los órganos de control, ya sean estos previos, concurrentes y/o posteriores deberán ser remitidos directa e inmediatamente a la Fiscalía General del Estado”.

²⁴ En similares términos. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-851/05: “los reportes de Unidad de Información y Análisis Financiero no tienen el carácter de una imputación penal, sino el señalamiento preventivo de una transacción que por sus características palpables razonablemente podrían llegar a estar relacionadas con el lavado de activos”.

ley”. La independencia interna “hace referencia a la autonomía libre de injerencias que debe existir entre los órganos de la propia función judicial mientras que la segunda hace referencia al ejercicio de la labor jurisdiccional libre de cualquier intromisión, generalmente por parte de otros poderes del Estado o de particulares”.²⁵ Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha establecido que el objetivo de la independencia judicial “radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial”.²⁶

40. Además, cabe recordar que la Constitución otorga a la Fiscalía General del Estado su propia autonomía y desconcentración administrativa.²⁷ De manera que, si bien la Fiscalía General del Estado no ejerce funciones jurisdiccionales, está prohibida cualquier intromisión en sus labores por parte de otros poderes del Estado.
41. El accionante demanda la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos al considerar que la UAFE, al estar adscrita a un organismo de la Función Ejecutiva, podría interferir en las investigaciones realizadas por la Fiscalía General del Estado.
42. Al respecto, esta Corte no encuentra que la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos permita a la UAFE interferir en las competencias propias de la Fiscalía General del Estado y, de este modo, atentar contra su independencia. Conforme al mismo artículo impugnado, la UAFE es una entidad “técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos”. Su única competencia, en relación con la Fiscalía General del Estado, consiste en remitir reportes de operaciones inusuales e injustificadas, mismos que no obligan a dicha institución a iniciar un proceso penal. Además, en caso de que la Fiscalía llegue a formular cargos, la UAFE podría intervenir como acusador particular. De conformidad al artículo 195 de la

²⁵ CCE, sentencia 77-16-IN/22, de 27 de enero de 2022.

²⁶ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55.

²⁷ Constitución. “Art. 194.- La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso”.

Constitución,²⁸ es la Fiscalía General del Estado el órgano que ejerce la acción penal y quien dirige la fase investigativa en relación a un presunto delito.

- 43.** Estas competencias investigativas de la UAFE son necesarias debido a la complejidad técnica que acompañan a las operaciones de lavado de activos por su propia naturaleza. La dificultad se direcciona principalmente al control de diversas cuentas, transacciones, instituciones y velocidad de las diversas operaciones económicas. Además, su análisis requiere un seguimiento permanente, histórico y conjunto de las transacciones económicas realizadas por las diversas personas, naturales y jurídicas. Solo así se identifican operaciones económicas que no respondan al giro ordinario de negocio de un determinado agente económico. La complejidad descrita obliga la cooperación de diversas entidades financieras e institucionales, con la finalidad de prevenir y sancionar las conductas de lavado de activos.²⁹
- 44.** En conclusión, la labor y competencias de la UAFE son esencialmente técnicas y se fundamentan en el principio de cooperación establecido en el artículo 226 de la Constitución.³⁰ Por lo tanto, la UAFE no interviene ni direcciona las actuaciones realizadas por la Fiscalía General del Estado. Del mismo modo, no se evidencia una injerencia en la administración de justicia *per se*, pues de iniciarse un proceso penal en virtud de la investigación y acusación fiscal, los jueces que conozcan y resuelvan la causa son independientes.
- 45.** Esta Corte concluye que el primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no transgrede la separación de poderes ni la independencia de los órganos de la Función Judicial prevista por la Constitución.

²⁸ Constitución “Art. 195.- La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal”.

²⁹ En similares términos, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-851/05.

³⁰ Constitución. “Art. 226 Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

7.5. Quinto problema jurídico: El artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario a la Constitución por vulnerar el derecho de protección de la información personal al atribuirle la facultad a la UAFE de recopilar información, incluso de carácter reservada, sin que medie autorización ni consentimiento por parte de su titular y por no prever un mecanismo de manejo de la misma?

46. La Constitución, en su artículo 66.19 reconoce a las personas

[e]l derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

47. Sin embargo, la misma Constitución, en su artículo 18.2 establece claramente que “[n]o existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley”. El párrafo segundo del artículo impugnado claramente establece que los datos de las operaciones económicas inusuales e injustificadas tienen carácter de información reservada, debido a la propia finalidad en la actividad de la UAFE. Por consiguiente, el caso concreto se subsume en la propia excepción constitucional. A pesar de esto, se considera necesario analizar si la restricción es una medida constitucional.

48. En primer lugar, es importante mencionar que el Estado tiene la obligación constitucional³¹ de garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas para prevenir la comisión de infracciones y delitos, incluyendo el lavado de activos. Por lo tanto, la reserva de la información recabada por la UAFE es una restricción que busca efectivamente prevenir la comisión del delito de lavado de activos. Por lo que **responde a un fin legítimo y amparado constitucionalmente.**³²

49. Respecto a su **idoneidad**,³³ cabe mencionar que la recopilación, almacenamiento, procesamiento de la información, de forma reservada, constituye un mecanismo eficaz para la correcta investigación de estas conductas, conforme la normativa especializada

³¹ Constitución, artículo 393.

³² CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 109. “La restricción responde a razones de interés general y no se aparte del propósito para el cual ha sido establecida a la luz del resto de disposiciones de carácter constitucional”.

³³ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 113. “En cuanto a la idoneidad, corresponde verificar si, con respecto a la norma impugnada en cuestión, los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue”.

internacional.³⁴ Su información procesada es el fundamento principal para la elaboración del reporte de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas y su consecuente investigación técnica respecto a la posible existencia de una operación injustificada.

50. El examen de **necesidad** implica verificar si el fin constitucionalmente válido no puede alcanzarse a través de una medida menos gravosa. La restricción establecida en la norma impugnada otorga herramientas necesarias para la correcta investigación de dichas conductas. Conforme lo manifestado en el párrafo 43 *supra* dichas operaciones contienen una complejidad técnica considerable. Motivo por el cual, si tal información tuviera que ser revelada inmediatamente a quien intenta realizar una operación que podría ser calificada como sospechosa, todas las medidas para la prevención, control y sanción del lavado de activos resultarían ineficientes.³⁵ En consecuencia, la medida es necesaria para alcanzar el fin constitucional válido previamente identificado.

51. Por último, su **proporcionalidad en sentido estricto** evalúa si la restricción de los derechos que genera la medida cuestionada resulta equivalente a los beneficios que reporta. En caso contrario, su aplicación sería desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior.³⁶ A pesar de que el accionante alega que se estaría vulnerado su derecho a la intimidad en relación a la información y datos personales y que la Corte ha definido que el concepto de dato personal “es amplio, ya que comprende cualquier tipo de dato que atañe a una persona, identificándola o, en su defecto, haciéndola identificable”,³⁷ la Corte razona que la restricción impuesta si cumple con este elemento principalmente por dos razones.

52. En primer lugar, la Corte recalca que la norma impugnada tiene como objetivo la prevención del delito de lavado de activos. La Corte ha sostenido que este delito tiene consecuencias profundas y sistemáticas para la sociedad, ya que afectan valores como el acceso a la justicia, la seguridad humana, la salud pública, el orden público y la convivencia pacífica.³⁸ Este delito afecta a más de un bien jurídico protegido y es uno de

³⁴ GAFILAT. Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Nota Interpretativa #29. “La información recibida, procesada, conservada o comunicada por la UIF tiene que estar firmemente protegida, tiene que intercambiarse y utilizarse sólo de acuerdo con los procedimientos acordados, las políticas y leyes y regulaciones aplicables. Por lo tanto, una UIF tiene que, contar con normas establecidas que rijan la seguridad y la confidencialidad de dicha información, incluyendo procedimientos para el manejo, almacenamiento”.

³⁵ En similares términos, Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-851/05.

³⁶ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 113

³⁷ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 77.

³⁸ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 23 de septiembre de 2023, párr. 50.

los mayores flagelos contra la sociedad, por sus efectos en la economía, en la administración de justicia y la gobernabilidad de los Estados.

- 53.** En segundo lugar, la reserva de la información no atenta en contra de ningún derecho individual, ya que los reportes, incluso siendo confidenciales, no generan ningún derecho u obligación en favor o en contra del ciudadano y buscan proteger un fin superior, como es la seguridad, la economía y el orden público en general.
- 54.** En virtud a lo expuesto, esta Corte concluye que el artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no contraviene el artículo 66.19 de la Constitución pues la reserva de la información recabada por la UAFE constituye una medida adecuada para alcanzar el principal objetivo de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la prevención, detención y erradicación de conductas que permitan configurar el delito de lavado de activos.

7.6. Sexto problema jurídico: Los literales f, g y m del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la presunción de inocencia consagrada en la Constitución al otorgar a la UAFE la competencia para remitir reportes a la Fiscalía y pretensión punitiva, en detrimento del imputado?

- 55.** El artículo 76.2 de la Constitución establece que “[s]e presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.
- 56.** Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha establecido que, en virtud de los diferentes instrumentos internacionales que regulan y reconocen este derecho, sus disposiciones se encuentran incorporadas al bloque de constitucionalidad.³⁹ De este modo, esas normas “establecen que la persona investigada, procesada o acusada de un delito, debe ser tenida por inocente y tratada como tal antes de que se inicie un proceso y a lo largo del mismo, mientras no se declare su responsabilidad penal mediante sentencia ejecutoriada”.⁴⁰ Por consiguiente, entre las implicaciones de este derecho, se extrae una regla sobre el tratamiento procesal, que es aplicable para resolver el presente problema jurídico, y exige “no adoptar decisiones que impliquen asunción de culpabilidad antes de una condena. Esto obliga a toda autoridad pública (jueces, fiscales, policía, etc.), a abstenerse de

³⁹ CCE, sentencia 14-19-CN/20, 12 de agosto de 2020, párr. 14.

⁴⁰ Ibid., p. 15.

prejuzar el asunto, antes de que concluya el juicio con una sentencia condenatoria ejecutoriada”.⁴¹

57. Al respecto, se evidencia que la mera actividad técnica no implica una asunción de culpabilidad de quien realiza la operación económica. Las investigaciones técnicas no tienen características sancionatorias y los procesos penales que se pueden iniciar con ella no devienen, necesariamente, en la determinación de responsabilidad penal. Su principal función es recopilar información sobre el manejo de fondos que permita detectar operaciones sospechosas. Esto no implica que, por sí misma, se procese una investigación penal. Por lo tanto, el hecho de investigar y de remitir a la Fiscalía General del Estado informes respecto a una operación económica “sospechosa”, mismos que al no ser vinculantes tienen la naturaleza de cualquier *notitia criminis*, no genera ninguna vulneración a la presunción de inocencia.⁴² Es más, actualmente constituye una obligación expresa de toda persona que verifique el posible cometimiento de un delito de lavado de activos, denunciar dicha conducta.⁴³

58. Respecto a la inconstitucionalidad alegada del literal g del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Corte constata que esta competencia no se establecía en el proyecto de ley originalmente aprobado. Este literal fue incorporado por la Presidencia de la República en su objeción parcial al proyecto de ley. Al respecto, la Presidencia argumentó que la UAFE, para alcanzar las finalidades de la Ley, tendría que asumir un cierto protagonismo y responsabilidad dentro de los procesos penales y que de este modo deje de ser un recopilador de información. Por consiguiente, debería coadyuvar de manera “activa en el combate y erradicación de este delito que constituye uno de las mayores amenazas de nuestra sociedad”. Esta facultad “no existe en la ley vigente, lo que ocasiona que no pueda impulsar el proceso penal, por más que, de su investigación, encuentre dantescos casos de corrupción pública o privada”.⁴⁴

⁴¹ Ibid., p. 17.

⁴² En similares términos, Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-851/05.

⁴³ COIP. “Art. 422.1.- Deber ciudadano de denunciar.- Todo ciudadano que en el desempeño de su actividad, conociere de la comisión de un presunto delito de obstrucción de la justicia, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, oferta de tráfico de influencias, testaferrismo, sobrepuestos en contratación pública, lavado de activos, asociación ilícita, delincuencia organizada; actos de corrupción en el sector privado, acoso sexual, abuso sexual y demás delitos contra la integridad sexual y reproductiva, en especial cuando las víctimas sean niños, niñas y adolescentes, denunciará dichos actos de manera inmediata a las autoridades competentes”.

⁴⁴ Expediente Constitucional, hoja 151.

59. Sobre este punto, el 4 de julio de 2016 la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación de Control, de la Asamblea Nacional, debatió el alcance de dicha objeción y concluyó lo siguiente:

En consecuencia, la Comisión resuelve que para cumplir el objetivo de combatir y erradicar el lavado de activos y el financiamiento de delitos, es necesario que la Unidad de Análisis Financiero y Económico sea más que un recopilador de información, y pueda tener elementos suficientes para coadyuvar de manera activa en la prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos. La Comisión debatió los alcances del allanamiento al veto, que si bien no pretende menoscabar el pleno ejercicio de la acción penal pública por parte de la Fiscalía General del Estado, busca promover el acompañamiento técnico de la UAFE en el proceso penal para este tipo de delitos. Este acompañamiento es similar al que realiza la Contraloría General del Estado en los procesos penales por delitos contra la administración pública. En tal razón, es procedente la objeción del Presidente de la República.⁴⁵

60. Igualmente, esta Corte determina que la participación de la UAFE como acusador particular únicamente surte efectos cuando la Fiscalía General del Estado haya reunido los “elementos suficientes para deducir una imputación”⁴⁶ respecto a los procesos donde haya la UAFE remitido sus respectivos reportes. Su participación únicamente genera efectos cuando se cumplan con las reglas de trámite establecidas en el artículo 533 del COIP.⁴⁷ La Corte recuerda que en el delito de lavado de activos es de acción pública, regido por el principio de oficialidad,⁴⁸ por lo que la actuación de la UAFE dentro del proceso penal requiere una acusación particular, sin que pueda formar parte del proceso de oficio.

⁴⁵ Expediente Constitucional, hoja 165.

⁴⁶ COIP, artículo 591.

⁴⁷ COIP, artículo 433. “Trámite. - En el procedimiento se deberán seguir las siguientes reglas: 1. La acusación particular podrá presentarse desde el inicio de la instrucción hasta antes de su conclusión. 2. La o el acusador particular comparecerá ante la o el juzgador a reconocer el contenido de la acusación. 3. La o el juzgador examinará si la acusación particular reúne los requisitos previstos y la aceptará a trámite, ordenando la citación. Si la encuentra incompleta, la o el juzgador, después de precisar la omisión con claridad, dispondrá que el acusador la complete, en el plazo de tres días. Si el acusador particular no la completa se entenderá como no propuesta. 4. La o el juzgador ordenará la citación con la acusación particular a la persona procesada por cualquier medio efectivo a su alcance y dejará constancia de dicho acto procesal. 5. La víctima podrá desistir, en cualquier momento, de la acusación particular. 6. La o el acusador particular podrá comparecer personalmente o a través de su defensora o defensor público o patrocinador o procurador judicial a las audiencias previstas en este Código, con excepción de la audiencia de juicio en la que deberá estar presente, caso contrario se declarará abandonada la acusación particular, la o el fiscal continuará con el impulso del proceso. 7. La o el juzgador, cuando dicte resolución que ponga fin al proceso, declarará obligatoriamente si la acusación particular es maliciosa o temeraria”.

⁴⁸ CCE, la sentencia 768-15-EP/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 27.

- 61.** Finalmente, la competencia establecida en el artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos es consistente con el resto del ordenamiento jurídico porque el propio COIP considera al Estado como víctima en los procesos penales.⁴⁹ Por consiguiente, que la UAFE pueda participar como acusador particular en ciertos procesos penales no implica una transgresión a la presunción de inocencia establecida por la Constitución.
- 62.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que los literales f, g y m del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no vulneran el derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 76.2 de la Constitución.

8. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **18-18-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁴⁹ COIP, artículo “Víctima.- Se consideran víctimas, para efectos de aplicación de las normas de este Código, a las siguientes personas 6. El Estado y las personas jurídicas del sector público o privado que resulten afectadas por una infracción”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001818IN-64335



Caso Nro. 0018-18-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 5-20-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 5-20-IS

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

SENTENCIA 5-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada sobre las medidas dispuestas por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, en la sentencia de 4 de octubre de 2017, en el marco de una acción de protección, dictadas a favor de un grupo de adultos mayores jubilados del IESS.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 31 de agosto de 2017, la Defensoría del Pueblo, en representación de Walter Gregorio Rosero Brito, Hugo Mario Yáñez Flores, Roberto Freddy Ortega Maldonado y Jorge Ricardo Naranjo Balladares, ex beneficiarios del programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR,¹ presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”). En su demanda, exigió que se declare la vulneración de derechos constitucionales, porque el IESS habría desalojado a los miembros del programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR, reubicándolos en un lugar en pésimas condiciones.²
2. El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la demanda y declaró la vulneración de derechos constitucionales. El IESS interpuso recurso de apelación.
3. El 15 de febrero de 2018, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia en todas sus partes.³

¹ Las siglas GNMAR se refieren al programa “Gimnasia natural, musical, artística y de terapia”.

² Acción de protección 09285-2017-02277. La Defensoría del Pueblo alegó la vulneración de los derechos constitucionales a un servicio público de óptima calidad, a una vida digna, a la salud, a la atención preferente a las personas de los grupos de atención prioritarias. Los miembros del programa GNMAR son personas que padecen enfermedades catastróficas, que requieren de terapias físicas y las recibían en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo. Sin embargo, fueron desalojados y reubicados en otro lugar en pésimas condiciones.

³ La Sala ordenó que la Defensoría de Pueblo continúe con el seguimiento del presente caso e informe el cumplimiento y avances de la sentencia semestralmente.

4. El 9 de marzo de 2018, el IESS presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
5. El 12 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 840-18-EP, la misma que fue desestimada por el Pleno de la Corte Constitucional el 19 de abril de 2023.⁴
6. El 22 de mayo de 2018, Hugo Yáñez Flores, Roberto Ortega Maldonado y Jorge Naranjo Balladares solicitaron a la Unidad Judicial que se declare (i) **el incumplimiento de la sentencia** de 4 de octubre de 2017, y se dispongan (ii) las medidas necesarias para su cumplimiento.
7. El 7 de noviembre de 2018 y el 11 de marzo de 2019, Hugo Yáñez, presidente de la Asociación de jubilados “Canchita saludable”,⁵ solicitó a la Unidad Judicial que se determine **el incumplimiento de la sentencia** de 4 de octubre de 2017.
8. El 19 de noviembre de 2019, Hugo Yáñez (“**accionante**”) solicitó a la Unidad Judicial el cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, y que se oficie a la Fiscalía para que realice la investigación previa por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, establecido en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 14 de enero de 2020, ante las solicitudes de incumplimiento, la Unidad Judicial de oficio remitió el expediente procesal a la Corte Constitucional con su informe.
10. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 11 de mayo de 2023, y dispuso que el IESS presente el respectivo informe. El 19 y 23 de mayo de 2023, el IESS presentó sus informes de descargo.
11. El 31 de mayo de 2023, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, mediante providencia, solicitó a la Unidad Judicial, y a la Defensoría del Pueblo presenten el respectivo informe de descargo actualizado.

⁴ El tribunal de Sala de Admisión estaba conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza. Véase CCE, sentencia 840-18-EP/23 de 19 de abril de 2023.

⁵ Asociación constituida por el MIES, mediante resolución MIES-CZ-8 DDG1-2018-0016-R de 11 de abril de 2018, que tiene por objeto ratificar, tramitar acciones y documentos con el IESS para el cumplimiento de la sentencia 4 de octubre de 2017.

12. El 6 de junio de 2023, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo.
13. El 12 de junio de 2023, el IESS presentó un alcance a su informe. Mientras que, el 13 de junio de 2023, la Defensoría del Pueblo, encargada del seguimiento al cumplimiento de la sentencia, presentó su informe de descargo.
14. El 6 de noviembre de 2023, juez constitucional Richard Ortiz Ortiz convocó a una audiencia pública a las partes procesales y al juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil. La audiencia se realizó el martes 14 de noviembre de 2023 de forma telemática, en la que comparecieron: Alejandro Vargas Pilaló y Diana Bravo Mestre, abogado y psicóloga del IESS respectivamente; Indira Elcira Murillo Sala, abogada de la Defensoría del Pueblo; Hugo Yáñez, accionante en el proceso de origen; y, Kleber López, juez de la Unidad Judicial.

2. Competencia

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

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

16. La sentencia de 4 de octubre de 2017, en su parte resolutive, dispuso:

[...] ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, declara con lugar la presente acción de protección deducida por la Ab. Zaida Rovira Jurado, Coordinadora General Defensorial Zonal 8 de la Defensoría del Pueblo, [...] por los derechos vulnerados de los EX BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE TERAPIAS DE PATOLOGÍAS CRÓNICAS y DEGENERATIVAS GNMAR, quienes designaron a los señores WALTER GREGORIO ROSERO BRITO, HUGO YANEZ FLORES, ROBERTO ORTEGA MALDONADO y JORGE NARANJO BALLADARES, para la representación, en contra de Abg. Geovana Alexandra Leon Hinojosa, en su calidad de Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS; Ing. Rafael Calderón Zambrano, en su calidad de Directora Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-Guayas, y el señor Dr. Jefferson Gallardo León, Coordinador Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud del IESS-Guayas.

17. Y consecuentemente, como medidas de reparación integral, la Unidad Judicial dispuso:

- 17.1.** Que la entidad encargada del Programa de Terapias de Patológicas Crónicas, Degenerativas GNMAR, esto es la Coordinación Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud o cuya entidad este encargada del mismo al momento que he dictado esta sentencia **reubique en un plazo de 30 días** a las personas que integran dicho programa a un espacio físico que guarde las **condiciones necesarias** para la realización de las actividades del programa que constituya un servicio óptimo de calidad, que garantice la salud en pos del derecho a una vida digna (énfasis añadido).
- 17.2.** El Director General de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dentro de sus facultades **realice las investigaciones y sanciones** respecto a la deplorable situación que han sido ubicadas las personas adultas mayores, pertenecientes al programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR, [...] constituyéndose la obligación de investigar y sancionar una medida de reparación integral encaminada a heredar un mensaje educativo de respecto de los casos de que cualquier servidor público incumpla el postulado constitucional y por acción u omisión genere la vulneración de derechos constitucionales.- (sentencia No. 175-14-SEP-CC de fecha 15 de octubre del 2014) (énfasis añadido).
- 17.3.** De igual forma de conformidad con lo establecido en el Art. 215 numeral 2 de la Constitución de la República se ordena que la Defensoría del Pueblo sea vigilante del cumplimiento de esta Resolución.⁶

4. Pretensión y fundamentos

a. De la parte accionante de la acción de protección de origen

- 18.** Hugo Yáñez manifestó que, en el año 2017, el gerente del Hospital Teodoro Maldonado Carbo primero les había asignado un área dentro de las instalaciones del Hospital, previo a los trámites administrativos y legales correspondientes. Luego del desalojo y la resolución de la acción de protección, fueron reubicados en la denominada “Canchita saludable” y después trasladados al Centro de Atención al Adulto Mayor Jardines de Huancavilca (“**CAAM Jardines de Huancavilca**”). Además, el accionante manifestó que el CAAM Jardines de Huancavilca atendía a otras actividades que **no tenían nada que ver** con el Programa GNMAR y que en la actualidad se encuentra **cerrado**.
- 19.** Además, el accionante manifestó que, en la documentación y fotos presentadas el 18 y 23 de mayo de 2023 por el IESS a esta Corte, constan implementos que pertenecen a la Asociación de Jubilados “Canchita saludable” y que se encuentran en las bodegas del IESS. En consecuencia, no han sido devueltos a sus propietarios.

⁶ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017.

20. Finalmente, en su informe, el accionante solicita a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, aplique y cumpla con la Constitución para favorecer al grupo de adultos mayores jubilados del IESS.⁷

b. De la Unidad Judicial

21. La Unidad Judicial relató los hechos del caso de origen y el contenido de las sentencias. Además, manifestó que, con base en los informes remitidos por la Defensoría del Pueblo y las visitas *in situ* realizadas, constató que las partes llegaron a **acuerdos** para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia por el juez ejecutor; sin embargo, **no se cumplieron**.

22. Finalmente, la Unidad Judicial manifestó que **se adecuó un espacio físico** para las actividades, pero que el espacio denominado CAAM Jardines de Huancavilca:

no cuenta en su totalidad con que contaba [sic] el programa de terapias físicas para patologías crónicas [sic] y degenerativas, al que eran beneficiarios los accionantes, determinándose que las instalaciones no están totalmente equipadas y todavía no tienen el personal profesional que incluso se había acordado en ambas reuniones que este juzgador ha realizado las visitas *in situ*, lo que ha quedado claro también en los informes emitidos por la defensoría.⁸

c. De la entidad accionada

23. El IESS manifestó que cumplió con la sentencia, que realizó una debida y adecuada atención a los jubilados, pese a las dificultades administrativas y financieras, “denotando el mayor de los esfuerzos para cumplir con este objetivo” conforme el informe técnico y las fotografías que adjunta del CAAM Jardines de Huancavilca.

24. El 18 de mayo de 2023, el IESS, en el informe técnico IT-CPPSSG-PEA-2023-001, describió la situación actual de los señores ex beneficiarios del programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR. Además, el IESS manifestó que realizaron varias acciones en el año 2015 con el fin de adecuar un espacio físico. Señaló que hubo múltiples requerimientos solicitados **que no fueron acogidos** favorablemente por la Subdirección Nacional de Aseguramiento del Seguro de Salud, porque las actividades que contemplaba el programa GNMAR eran desarrolladas por un **prestador externo** que ya no podían ser financiadas; pero que algunas de esas actividades sí podrían ser realizadas en otros establecimientos de salud del IESS, según la necesidad y patología que presente cada adulto mayor.

⁷ Hugo Yáñez Flores, representante de los ex beneficiarios del Programa de Terapias Físicas para Patologías Crónicas y Degenerativas, informe de 28 de junio de 2023.

⁸ Kleber Raymundí López Valencia, juez de la Unidad Judicial Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Providencia de 5 de junio de 2023.

25. El IESS señaló que los jubilados del programa GNMAR podrían integrarse al programa “Envejecimiento Activo”. Sin embargo, algunos de los jubilados no quisieron participar en ese programa, porque la estructura original del programa GNMAR se asimilaba a un gimnasio por su equipamiento de máquinas elípticas, caminadoras, máquinas multi-fuerza y un deportólogo como profesional a cargo. Sobre el deportólogo, el IESS manifestó que “es una opción que está fuera del alcance del IESS, por el momento de austeridad”.

26. Además, el IESS presentó un informe técnico, en el que señaló:

26.1. Se asignó un espacio físico adecuado para los ex beneficiarios del programa GNMAR (CAAM). Sin embargo, algunos de sus miembros prefieren estar en la “Canchita saludable”, lugar que no presta las condiciones que ellos exigen y que motivó la acción de protección.

26.2. Se realizaron acciones para que los ex beneficiarios del programa GNMAR reciban servicios similares, contando actualmente con: a) un médico en medicina general, b) médico geriatra, c) una psicóloga clínica y con actividades o talleres con diez instructores y capacitadores durante los años 2022 y 2023.

26.3. El Centro de Atención al Adulto Mayor Jardines Huancavilca (“CAAM”) acoge a varios de los ex beneficiarios del Programa GNMAR, y “actualmente cuenta con un promedio de 400 asistentes semanalmente, el mismo que se encuentra adecuado en cuanto a su infraestructura, personal capacitado y equipamiento para el desarrollo de los talleres”.

27. Finalmente, el IESS afirmó que, ante la imposibilidad de la contratación de un deportólogo, en su reemplazo, tienen un médico geriatra que atiende a los asistentes del CAAM Jardines de Huancavilca. Además, el programa de Envejecimiento Activo actualmente asiste a todos los adultos mayores “cubriendo como institución todas las necesidades, derechos y garantías que consagra la Constitución a favor de los grupos de adultos mayores”.⁹

d. De la Defensoría del Pueblo

28. La Defensoría del Pueblo señaló que el IESS no ha tenido la intención de cumplir con la sentencia, a pesar de la visita *in situ* realizada y las varias reuniones de trabajo

⁹Christian Heinz Linares Rivera, responsable del programa de Envejecimiento Activo y Saludable. Fojas 55- 68

convocadas. Alega que el IESS pretende desalojar de la “Canchita saludable” a los adultos mayores para ubicarlos en otro lugar que no presta las comodidades necesarias.

29. Sobre el programa de “Envejecimiento Activo”, la Defensoría del Pueblo manifestó:

[...] ese programa mantiene el Seguro social muchos años atrás, que dan cabida Adultos Mayores para algunas actividades, como son manualidades, guitarra, baile Folclórico y otras actividades, totalmente distintas al programas [sic] de Terapias Físicas para patología crónicas y degenerativa, mismo que contaba con todos los equipos necesarios, implementos físicos y alcanzo [sic] a dar atención a más de mil usuarios, y además nunca compraron las maquinas [sic], eso los directivos del IESS, les indicaron a los peticionarios y que estaba supuestamente financiados y comprados y que nunca llegaron.¹⁰

30. Sobre las actividades educativas que se describen en el informe técnico del IESS, la Defensoría del Pueblo señaló que aquellas “nada tienen que ver con los ex beneficiarios del Programa de Terapias de Patologías Crónicas y Degenerativas. Esas actividades corresponden al Centro de Atención del Adulto mayor, que son dos programas distintos”.¹¹

31. Además, la Defensoría del Pueblo manifestó que a los ex beneficiarios del Programa de Terapias Física de Patologías Crónicas y Degenerativas:

Nunca se los ha reubicaron [sic] además fueron desalojados y no los dejaron ingresar a la canchita donde realizaban su [sic] terapias, les indicaron que estaban en juicio. Además en los locales comerciales de la ciudadela Huancavilca donde funciona el CAAM, que es diferente al programa de Ex Beneficiarios del Programa de Terapias físicas de Patologías Crónicas y Degenerativas, son locales que fueron construidos para bodegas que han tratado de adaptar, para dar atención a los adultos mayores, contraviniendo disposiciones expresa [sic] de la Ley Orgánica del Adulto Mayor y su reglamento, por su poca o falta de funcionalidad.¹²

32. Finalmente, la Defensoría del Pueblo señaló que el IESS no ha cumplido con la sentencia, porque no se ha brindado un buen trato a los ex beneficiarios del programa de Terapias físicas de Patologías Crónicas y Degenerativas, ya que les prometieron máquinas para realizar sus ejercicios y un espacio digno para realizar sus terapias físicas, con profesionales que atiendan sus necesidades. Sin embargo, **nunca les cumplieron** con las máquinas.

¹⁰ Alfonso Morán Sánchez, servidor público defensorial, foja 116.

¹¹ *Ibid*, foja 117.

¹² *Ibid*, foja 117.

5. Cuestiones previas

33. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Esta Corte ha determinado que para conocer una acción de incumplimiento presentada por el juez ejecutor, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- (i) Que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible.
- (ii) Que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹³

34. En el caso concreto, esta Corte verifica que la acción de incumplimiento fue planteada de oficio por el juez José López Torres de la Unidad Judicial tras las insistencias del accionante. Respecto al requisito (i) se verifica que el juez de la Unidad Judicial remitió el expediente procesal a esta Corte y remitió un informe en el que señaló que se realizaron varias gestiones tendientes al cumplimiento de la sentencia 4 de octubre de 2017, que incluso ordenó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, que realizó diligencias de inspecciones judiciales, y requirió informes a la Defensoría del Pueblo y al IESS sobre el cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017. Y que, respecto al requisito (ii), pese a que transcurrió un plazo razonable desde la emisión de la sentencia (4 de octubre de 2017) y la presentación de la acción de incumplimiento (14 de enero de 2020), se constata que el juez ejecutor no logró que la sentencia se cumpla.

35. En consecuencia, se ha cumplido con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y el artículo 96 del CRSPCCC para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias, y corresponde que esta Corte analice el posible incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

36. La sentencia de 4 de octubre de 2017 declaró la vulneración de derechos constitucionales de acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con

¹³ CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023.

eficiencia, eficacia y buen trato, a la salud, y una vida digna. Como medidas de reparación, la Unidad Judicial ordenó:

- 36.1.** La Coordinación Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud o la entidad encargada del programa GNMAR, reubique en un plazo de 30 días, a las personas que integran dicho programa a un espacio físico con las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa.
- 36.2.** El director general del IESS, dentro de sus facultades, realice las investigaciones y sanciones respecto a la deplorable situación que han sido ubicadas las personas adultas mayores, pertenecientes al programa GNMAR.
- 36.3.** Delegar el cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.
- 37.** En relación con la medida resumida en el párrafo 37.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El IESS cumplió con la disposición de reubicar a las personas del programa GNMAR, en el plazo de 30 días, a un espacio físico que guarde las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa que constituya un servicio óptimo de calidad?**
- 38.** En relación con la medida resumida en el párrafo 37.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El IESS cumplió con la disposición de investigar y sancionar a los servidores públicos respecto a la deplorable situación en la fueron ubicadas las personas adultas mayores?**
- 39.** Sobre la medida sintetizada en el párrafo 37.3 *supra*, esta Corte no formula un problema jurídico, porque no es una medida en sentido estricto, sino una competencia del juez ejecutor de delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC. Además, esta Magistratura ha precisado que cuando la Defensoría del Pueblo presente una garantía jurisdiccional y su pretensión sea concedida, las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de reparación no podrán delegar el seguimiento a esta misma institución.¹⁴

7. Resolución de los problemas jurídicos

- A. ¿El IESS cumplió con la disposición de reubicar a las personas del programa GNMAR, en el plazo de 30 días, a un espacio físico que guarde las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa que constituya un servicio óptimo de calidad?**

¹⁴ CCE, sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 61.

- 40.** El artículo 436 número 9 de la Constitución del Ecuador establece que la Corte Constitucional tiene como una de sus atribuciones conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.
- 41.** La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.¹⁵
- 42.** Hay que considerar que la primera medida ordenada el juez de la Unidad Judicial comprende no solo (A.1) el plazo de 30 días en que los jubilados tenían que ser reubicados a otro lugar para la realización de sus terapias, sino también (A.2) las condiciones adecuadas y necesarias para las actividades del programa de terapias. Por esta razón, serán verificadas estas submedidas de manera independiente, considerando sobre todo que los accionantes hacen énfasis en la submedida A.2.

A.1. Reubicación de las personas del programa GNMAR en el plazo de 30 días

- 43.** De la revisión del expediente físico y de los argumentos expresados por las partes ante esta Corte, se constata lo siguiente:
- 43.1.** El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial ordenó entre otras medidas, que se reubique a las personas del programa GNMAR, en el plazo de 30 días. Este plazo se cumplía el 4 de noviembre de 2017.
- 43.2.** El 12 abril de 2018, mediante memorando IESS-CPPSSG-2018-6553-M, el IESS dispuso oficialmente que se **reubique** a los accionantes a la cancha “Chino Gómez” o “**Canchita saludable**” y se comprometió a realizar las adecuaciones al lugar asignado.
- 43.3.** El 13 de abril de 2018, el IESS informó a la Defensoría del Pueblo y al accionante que ha realizado varias gestiones para adecuar la cancha “Chino Gómez”, pero que deberán ser previamente aprobadas por la autoridad competente.¹⁶

¹⁵ CCE, sentencia 44-15-IS/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

¹⁶ Estas son: (i) la contratación de tres baños generales para el área de recreación de adultos mayores, ubicado en la cancha, (ii) trabajo de remoción y limpieza del terreno en la cancha, lugar para los jubilados de los programas de “Envejecimiento activo” y “Terapias de Patologías Crónicas y Degenerativas”, (iii) levantamiento topográfico del predio donde forma parte la cancha “Chino Gómez”, (iv) adecuación de una

- 43.4.** El 23 de febrero de 2019, una funcionaria del IESS ordenó nuevamente el **traslado** de los jubilados de la “Canchita saludable” al CAAM Jardines de Huancavilca; sin embargo, algunos de los miembros del programa GNMAR decidieron permanecer en la “Canchita saludable”.
- 43.5.** El 14 de noviembre de 2023, en audiencia, el IESS informó que la “Canchita saludable” está **inhabilitada** y que solo algunos jubilados visitan el CAAM Jardines de Huancavilca.
- 44.** Al respecto, este Organismo ha señalado que para que se configure el cumplimiento defectuoso de una medida que debe cumplirse en un tiempo determinado, deberán concurrir dos elementos: **(i)** retardo en el plazo de cumplimiento; y, **(ii)** falta de justificación para el retardo.¹⁷ Por lo que, a esta Corte le corresponde examinar las actuaciones que constan en el expediente y las justificaciones expuestas por el IESS, para verificar el cumplimiento de la medida de reubicación del programa GNMAR a un espacio físico con condiciones adecuadas.
- 45.** De lo expuesto, se verifica que **(i)** el **plazo** establecido para el cumplimiento de la sentencia fenecía el 4 de noviembre de 2017, puesto que el IESS contaba solo con 30 días plazo a partir de la notificación de la sentencia (4 de octubre de 2017) para reubicar a los accionantes a otro lugar con condiciones adecuadas para la realización de las actividades del programa. Sin embargo, el 12 abril de 2018, el IESS **recién** dispuso que se reubique a los miembros del programa GNMAR a la cancha “Chino Gómez” o “Canchita saludable”; es decir, después de más de seis meses.
- 46.** Incluso, el 23 de febrero de 2019, el IESS ordenó nuevamente el **traslado** de los jubilados al CAAM Jardines de Hualcavilca y se comprometió a realizar las **adecuaciones** necesarias en aquel lugar. Actualmente, solamente algunos jubilados visitan el CAAM Jardines de Huancavilca, y los accionantes sostienen que el CAAM no tiene las condiciones necesarias para la realización de sus actividades.
- 47.** Respecto a **(ii)**, si bien el IESS incumplió con el plazo, se identifica que expresó, como justificaciones, que se comprometió a adecuar la “Canchita saludable”, previa aprobación de la autoridad competente. Agregó que necesitaba contar con presupuesto para cumplir con esta medida, puesto que debía contratar personal de salud y máquinas deportivas. Finalmente, el IESS señaló que realizó un segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR desde la “Canchita saludable” al

carpa destinada para consultorio médico, y (v) contratación de servicio de adecuación de 12 carpas para ambos programas de adultos mayores que funcionan en ese lugar.

¹⁷ CCE, sentencia 015-10-SIS-CC, de 23 de septiembre de 2010; sentencia 24-15-IS/20, de 16 de diciembre de 2020, párr. 21; sentencia 64-20-IS/23, de 23 de agosto de 2023, párr. 25.

CAAM Jardines de Huancavilca, sobre el que se comprometió nuevamente a realizar adecuaciones.

48. De lo expuesto, esta Corte verifica que el IESS sí reubicó a los accionantes, ya que el primer traslado a los jubilados del programa GNMAR fue a la “Canchita saludable”. El segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR fue desde la “Canchita saludable” al CAAM Jardines de Huancavilca, en el que el IESS se comprometió nuevamente a realizar adecuaciones en dicho CAAM.

49. Sin embargo, el IESS realizó el primer traslado el 12 abril de 2018, más de **seis meses** después desde la sentencia de 4 de octubre de 2017. De igual manera, el segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR fue el 23 de febrero de 2019, es decir, más de un **año y medio** desde que la sentencia de 4 de octubre de 2017. Por lo que, se evidencia que el IESS cumplió con la reubicación de los jubilados, pero lo hizo de manera tardía a lo establecido en la sentencia de 4 de octubre de 2017.

50. A pesar de los compromisos y posibles justificaciones, el IESS no otorgó las condiciones necesarias para llevar a cabo las actividades en el lugar asignado (CAAM Jardines de Huancavilca). Las justificaciones ofrecidas por el IESS no son suficientes para incumplir una sentencia constitucional, porque el IESS podía coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas y prever, en su presupuesto institucional,¹⁸ todos los proyectos de gastos en los que debió incurrir para hacer cumplir la sentencia de 4 de octubre de 2017, tomando en cuenta que ya han transcurrido más de seis años.

51. En consecuencia, se declara el cumplimiento defectuoso por tardío de la submedida A.1, ya que si bien reubicó a los accionantes lo hizo fuera del plazo establecido en la sentencia de 4 de octubre de 2017.

A.2. Espacio físico que guarde las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa.

52. De la revisión del expediente físico y de los argumentos expresados por las partes ante esta Corte, se constata lo siguiente:

52.1. El 1 de marzo de 2019, mediante informe de visita *in situ* realizado a los locales Jardines de Huancavilca y a la “Canchita saludable”, la Defensoría del Pueblo manifestó que “ninguno de los espacios cumple con lo ordenado en la sentencia, puesto que **no están acondicionados y ni son óptimos** para

¹⁸ Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 140.

realizar las actividades del programa, no hay equipos respectivos [...]”.¹⁹ Por lo que, recomendó al IESS que cumpla con la sentencia.

52.2. El 18 de octubre de 2019, la Unidad Judicial realizó una segunda inspección judicial al CAAM de Jardines de Huancavilca, verificó el inventario de bienes inmuebles dentro de las instalaciones, y dispuso que la Defensoría del Pueblo realice un informe final dentro del plazo de diez días.²⁰

52.3. El 8 de noviembre de 2019, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que el IESS **no cumplió** con la sentencia, puesto que “las instalaciones no están equipadas y todavía no tienen el personal profesional”.²¹

53. Respecto al espacio físico con **condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa**, esta Corte verifica que los jubilados asistían al programa GNMAR, que contaba con máquinas, médicos y especialistas que atendían actividades de terapias físicas, de rehabilitación y patologías crónicas. Incluso, el IESS señaló que dicho programa tenía una similitud a un **gimnasio**.²²

54. De lo expuesto, esta Corte verifica que, a pesar del traslado, el IESS no adecuó la “Canchita saludable” a las condiciones referenciales establecidas por la sentencia, porque no contaba con el techo presupuestario para realizar dichas adecuaciones. Además, el IESS hizo un segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR desde la “Canchita saludable” al CAAM Jardines de Huancavilca, en el que se comprometió nuevamente a realizar adecuaciones en dicho CAAM. Sin embargo, tampoco adecuó el CAAM con las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa de terapias para los jubilados.

55. En consecuencia, este Organismo declara el incumplimiento de A.2, ya que el IESS no adecuó ni la “Canchita saludable” ni el CAAM Jardines de Huancavilca para atender las necesidades de los jubilados, de conformidad con la normativa pertinente que regula al IESS, y en los términos previstos en la sentencia de 4 de octubre de 2017.

¹⁹ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017, fojas 224-226

²⁰ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017, foja 336.

²¹ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017, foja 377.

²² Christian Heinz Linares Rivera, responsable del programa de Envejecimiento Activo y Saludable. Fojas 55- 68

56. Finalmente, la Corte evidencia que Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, desde que el caso le fue reasignado, en ningún momento expidió alguna providencia tendiente al cumplimiento efectivo de las medidas de reparación, desde que se presentó esta acción de incumplimiento, porque a su consideración no debía intervenir en aplicación del “principio dispositivo”. Sobre esta situación, el artículo 4, número 5 de la LOGJCC establece que en garantías jurisdiccionales rige el “impulso de oficio”, por lo que, el juez executor tenía la obligación de ejecutar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017. Además, esta Corte ha señalado que no existe impedimento para que las autoridades judiciales executoras continúen realizando o disponiendo acciones para ejecutar la sentencia en su integralidad, pese a la presentación de una acción de incumplimiento.²³ Por lo que, la Corte considera que esta conducta amerita una llamado de atención a Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial.

B. ¿El IESS cumplió con la disposición de investigar y sancionar a los servidores públicos respecto a la deplorable situación en la fueron ubicadas las personas adultas mayores?

57. La Corte Constitucional considera que el cumplimiento de sentencias y decisiones constitucionales son primordiales para garantizar la eficacia del sistema procesal y de los derechos, para lo cual el juez posee amplias facultades con el fin de ejecutar integralmente las sentencias y las medidas de reparación. Excepcionalmente pueden presentarse casos de inejecutabilidad a determinados elementos de las sentencias, ya sea por razones fácticas o jurídicas.²⁴

58. De la revisión del expediente, esta Corte constata que el IESS tampoco investigó, ni inició el procedimiento sancionatorio a los servidores públicos, por haber reubicado a los miembros del programa GNMAR a una “cancha”, cuya condición era deplorable.

59. Ahora bien, ante la falta de ejecución de la medida de reparación para iniciar investigaciones y procedimientos sancionatorios que pudieron haber prescrito, por el transcurso del tiempo. Este Organismo considera analizar si la medida ordenada, en el contexto jurídico actual, es de posible cumplimiento. En el caso, de constatar una imposibilidad en la ejecución, esta Corte procederá a dictar una medida equivalente con el fin de preservar la eficacia de la decisión constitucional.

²³ CCE, sentencia 8-19-IS/22, de 13 de octubre de 2022, párr. 46 y sentencia 16-20-IS/23, de 4 de mayo de 2023, párr. 39.

²⁴ CCE, sentencia 61-19-IS/23, 10 de mayo de 2023, párr. 24

60. La Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 92, establece la prescripción de acciones:

Prescripción de acciones. - Las acciones que concede esta Ley que no tuvieren término especial, prescribirán en noventa días, que se contará desde la fecha en que se le hubiere notificado personalmente a la servidora o servidor público con la resolución que considere le perjudica.

Igualmente prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso, término que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción o desde que se impuso la sanción.

61. En el caso concreto, esta Corte verifica que el IESS contaba solo con el término de 90 días para ejercer la potestad sancionatoria, desde que la autoridad competente tuvo conocimiento de la supuesta infracción derivada la sentencia de acción de protección de 4 de octubre de 2017. En la actualidad, no es posible que el IESS inicie el procedimiento disciplinario a los servidores públicos que hubieren sido implicados, puesto que han transcurrido más de **seis años** desde que la Unidad Judicial notificó la sentencia. En consecuencia, **prescribió la acción** para imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos del IESS.

62. Por lo expuesto, este Organismo declara que la medida de reparación ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017 es actualmente de **imposible cumplimiento** por razones jurídicas, por el transcurso del tiempo.

63. Toda vez que la segunda medida de reparación antes analizada es inejecutable por razones jurídicas, corresponde a la Corte verificar la posibilidad de dictar una medida equivalente, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico: **¿Es posible dictar medidas equivalentes en vista de la imposibilidad jurídica de ejecutar la segunda medida de reparación que ordenaba investigar y sancionar a los servidores públicos del IESS, de acuerdo con la sentencia de 4 de octubre de 2017?**

64. La acción de incumplimiento busca proteger la tutela judicial efectiva en el componente de ejecución de la sentencia.²⁵ En tal razón, es incompatible con su naturaleza y con la tutela judicial efectiva que una sentencia no se ejecute, salvo excepciones,²⁶ o que se ejecute de forma incompatible, inadecuada o defectuosa.

65. La Corte Constitucional estableció que se puede sustituir “la medida original [...] por una medida equivalente [solo] cuando la primera resulte inejecutable o inaplicable

²⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21 (Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva), de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

²⁶ CCE, sentencia 86-11-IS/19, de 16 de julio de 2019, párrs. 27. CCE, sentencia 20-19-IS/21, de 24 de noviembre de 2021, párrs. 48 y 49. CCE, sentencia 61-18-IS/22, de 10 de julio 2022, párr. 52.

por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico, en atención al artículo 21 de la LOGJCC”.²⁷

66. Este Organismo ha señalado que las medidas de reparación deben adaptarse al caso particular, manteniendo un criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente sin desconocer y afectar derechos de terceros.²⁸ El artículo 18 de la LOGJCC ordena que la reparación podrá incluir entre otras formas:

[L]a restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

67. En el caso concreto, debido a que la medida de investigar y sancionar a los servidores públicos del IESS ha prescrito y se ha tornado inejecutable, la Corte considera adecuado ordenar, como medidas equivalentes, una medida sancionatoria y una medida de satisfacción en favor de los accionantes.

68. Por lo dicho, esta Corte ordena que el IESS identifique a los responsables del incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, en caso de que permanezcan en sus cargos hasta la fecha, a fin de que este Organismo aplique la sanción de destitución de servidores públicos contemplada en el artículo 86 número 4 de la Constitución. Además, el IESS debe ofrecer disculpas públicas a los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR, por haber incumplido la sentencia de 4 de octubre de 2017.

8. Consideraciones finales

69. Esta Corte llama la atención al IESS por el incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, ya que han transcurrido más de seis años desde que se expidió el fallo. Además, las personas adultas mayores no han podido realizar sus terapias físicas y demás actividades en espacios adecuados en los términos de la sentencia. El solo argumento del IESS sobre la falta de presupuesto para contratar al personal de salud y los equipos necesarios no es suficiente para justificar su cumplimiento defectuoso por tardío y el incumplimiento por haber realizado las adecuaciones necesarias en el espacio físico disponible. Además, el IESS tenía la obligación de utilizar todos los

²⁷ CCE, sentencia 16-17-IS/20, de 15 de enero de 2020, párr. 54. Dicho criterio también se ha recogido en las siguientes sentencias: CCE, sentencia 6-17-IS/21, de 11 de agosto de 2021, párr. 33; CCE, sentencia 96-21- IS/21, de 08 de diciembre de 2021, párr. 47; CCE, sentencia 11-21-IS/21, de 08 de diciembre de 2021, párr. 56; y, CCE, sentencia 23-17-IS/23, de 1 de febrero de 2023, párr. 45.

²⁸ CCE, sentencia 9-17-IS/21, de 17 de noviembre de 2021, párr. 47 y CCE, sentencia 71-21-IS/22, de 02 de noviembre 2022, párr. 49.

mecanismos necesarios para cumplir de manera eficiente con la decisión objeto de la presente acción.

- 70.** Esta Corte recuerda al IESS que, a través de la red de salud pública, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los elementos esenciales del derecho a la salud. Esto es disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad e insta a esta entidad a ejecutar acciones concretas en torno al mejoramiento de las capacidades de las unidades médicas a su cargo, fortaleciendo su equipamiento de manera progresiva a fin de que respondan adecuada y suficientemente al requerimiento de la población, especialmente de los adultos mayores.²⁹
- 71.** Finalmente, las partes procesales en audiencia, manifestaron que algunos de los jubilados y ex integrantes del programa GNMAR fueron reubicados en el CAAM de Jardines de Huancavilca; sin embargo, este CAAM no contaba con las condiciones necesarias, para la realización de terapias de patologías crónicas y degenerativas. Por lo que, como medida de reparación, esta Corte ordena al IESS que adecúe el CAAM Jardines de Huancavilca para que dicho espacio físico posea las **condiciones adecuadas**, según la normativa pertinente, para la realización de las actividades de terapias de patologías crónicas y degenerativas en los que participaban los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR.

9. 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 parcialmente** la acción de incumplimiento de sentencia 5-20-IS.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío del plazo ordenado para reubicar a las personas que integraban el programa GNMAR, y el incumplimiento de adecuar un espacio físico con las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa, conforme la primera medida ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017.
- 3. Declarar** el incumplimiento de la segunda medida ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017.

²⁹ Se realizaron consideraciones en similar sentido en la sentencia 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020 respecto de la red pública de salud.

4. Declarar que la segunda medida ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017, es de imposible cumplimiento por razones jurídicas, en los términos de esta sentencia. En su lugar, como **medidas de reparación equivalentes, se dispone:**

4.1. El IESS, en el plazo de un mes, deberá identificar a los responsables del incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, en caso de que permanezcan en sus cargos hasta la fecha. El IESS y los presuntos responsables deberán remitir sus informes de cargo y de descargo respecto de su responsabilidad a fin de que este Organismo aplique la sanción de destitución de servidores públicos contemplada en el artículo 86 número 4 de la Constitución.

4.2. El IESS ofrecerá disculpas públicas a los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR. Las disculpas públicas deberán ser publicadas en el periódico de mayor circulación a nivel nacional por una vez, y en la página web institucional del IESS durante treinta días, en el plazo de 15 días desde la notificación de la presente sentencia. El IESS informará a esta Corte de forma documentada la publicación en la prensa y la publicación en la página web institucional de esta medida una vez culminado el término señalado. El pedido de disculpas públicas deberá publicarse con el hipervínculo de la presente sentencia y, al menos deberá contener el siguiente texto:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se disculpa públicamente con Hugo Yáñez Flores y demás integrantes del ex Programa de Terapias de Patologías Crónicas y Degenerativas (GNMAR), por incumplir las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 4 de octubre de 2017, en la que se determinó que esta intuición realizó acciones que afectaron la continuidad de las actividades de terapia que realizaban los jubilados, y que vulneraron sus derechos al acceso a un servicio público de calidad, vida digna, salud y atención preferente a las personas de los grupos de atención prioritaria. Esta institución asume su responsabilidad por afectar los derechos de los jubilados y se compromete a observar el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia para no volver a incurrir en estas conductas.

5. Ordenar al IESS que, en el plazo de tres meses, adecúe el CAAM Jardines de Huancavilca para que dicho espacio físico posea las **condiciones adecuadas**, según la normativa pertinente, para la realización de las actividades de terapias de patologías crónicas y degenerativas en los que participaban los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR. El IESS deberá informar a esta Corte el

cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados desde la notificación de esta sentencia.

6. **Llamar** la atención al IESS, por incumplir con las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 4 octubre de 2017. Además, esta Corte recuerda al IESS que el cumplimiento de las medidas de reparación previstas en procesos de garantías jurisdiccionales debe darse de forma oportuna y en estricta observancia del término dispuesto en la decisión o en la respectiva providencia.
7. **Advertir** al IESS que ante el incumplimiento de sentencias constitucionales, la Corte Constitucional está facultada para imponer las sanciones establecidas en el artículo 86 número 4 de la Constitución.³⁰
8. **Llamar** la atención a Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, por su inactividad, y por no expedir providencias tendientes al cumplimiento efectivo de las medidas de reparación.
9. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
10. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³⁰ CRE. Artículo 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:
4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su **destitución del cargo o empleo**, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

520IS-64518



Caso Nro. 5-20-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 131-22-IS/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 131-22-IS

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

SENTENCIA 131-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento elevada por el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo. La Corte encuentra que la acción fue presentada de oficio por el juez executor; no obstante, el juez no justificó en su informe los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional. En función de esto, la Corte verifica que no se cumplió con lo establecido en el numeral 1 del artículo 96 de la CRSPCCC, por lo que se ve impedida de entrar a conocer el fondo de la causa.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de febrero de 2021, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Santo Domingo (IESS).¹ El proceso fue signado con el número 23201-2021-00429.

¹ El señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero indicó que el 17 de febrero de 2020 entró a la institución mediante un contrato de servicios ocasionales para el cargo de odontólogo general 1 que estableció como plazo de duración hasta el 31 de diciembre de 2020. En tal sentido, alegó que el 11 de marzo de 2020 se declaró emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y se emitió la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19. Al respecto, mencionó que el artículo 25 estableció la estabilidad de trabajadores de la salud, indicando que “Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarara ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo (...)”. En virtud de lo expuesto, puntualizó que pese a brindar atención médica en primera fase de detección temprana de pacientes con síntomas de COVID-19, el director administrativo del Centro Clínico Quirúrgico Hospital del Día de Santo Domingo aprobó el informe técnico mediante el cual se finalizó su contrato de servicios ocasionales por cumplimiento de plazo por considerar que no pertenece al grupo de profesionales y trabajadores de la salud. En consecuencia, esgrimió que no pudo participar en el concurso de méritos y oposición al no ser parte de la institución, por lo que considera que sus derechos constitucionales fueron vulnerados.

2. El 30 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo, resolvió aceptar la acción de protección. Inconforme con lo resuelto, el IESS interpuso recurso de apelación.
3. El 16 de junio de 2021, mediante decisión de mayoría, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas resolvieron negar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia de primera instancia.
4. El 22 de abril de 2022 y 3 de mayo de 2022, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó escritos ante el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo (“**Unidad Judicial**”) en los que alegó el incumplimiento de la sentencia de 30 de marzo de 2021.
5. El 26 de mayo de 2022, el IESS se pronunció respecto de los escritos presentados por el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero.
6. El 8 de junio de 2022, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó un escrito ante el juez de la Unidad Judicial solicitando el cumplimiento de la sentencia.
7. El 24 de junio de 2022, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto en el que señaló que se “ejercitará la acción de incumplimiento”, por lo que el proceso fue enviado a la Corte Constitucional.
8. El 15 de julio de 2022, el juez de la Unidad Judicial presentó de oficio una acción de incumplimiento respecto de la sentencia de 30 de marzo de 2021, y elevó el expediente ante este Organismo.
9. El 18 de octubre de 2022, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó un escrito en el que solicitó al juez de la Unidad Judicial que se convoque a audiencia.
10. El 21 de octubre de 2022, el juez de la Unidad Judicial indicó que la causa fue enviada a la Corte Constitucional.
11. El 30 de noviembre de 2022, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero, dentro del mismo proceso constitucional iniciado por el juez de la Unidad Judicial el 15 de julio de 2022, presentó un escrito ante este Organismo al cual identificó como una acción de incumplimiento.

12. El 30 de agosto de 2023, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó un escrito ante el juez de la Unidad Judicial en el que solicitó que se oficie al director del IESS de su obligación “cumplir la decisión judicial que ha dispuesto”.
13. El 6 de septiembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial ofició a la Defensoría del Pueblo para que realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia y remita un informe motivado al finalizar.
14. El 12 de septiembre de 2023, la Defensoría del Pueblo presentó un escrito ante el juez de la Unidad Judicial en el que indicó que no podía realizar el seguimiento de la causa ya que patrocinó la acción de protección.
15. El 14 de septiembre de 2023, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó un escrito ante el juez de la Unidad Judicial en el que solicitó que se disponga que haga el seguimiento de la causa a la Junta Cantonal de Derechos Ciudadanos con sede en la ciudad de Santo Domingo.
16. El 29 de septiembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial ofició a la Junta Cantonal de Derechos Ciudadanos con sede en la ciudad de Santo Domingo a fin de que realice el seguimiento de la causa y emita un informe motivado al finalizar.
17. El 24 de noviembre de 2023, el juez sustanciador de la CCE de la causa avocó conocimiento, solicitó el informe al IESS, al juez de la Unidad Judicial y al señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero para que se pronuncie sobre el presunto incumplimiento.
18. El 27 de noviembre de 2023, el IESS presentó un escrito adjuntando lo solicitado.
19. El 28 de noviembre de 2023, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó un escrito pronunciándose sobre lo solicitado.
20. El 29 de noviembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial presentó un escrito ante este Organismo remitiendo lo solicitado.

2. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con

los artículos 436, número 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo de los Tsáchilas

22. En el informe presentado por el juez se señalaron los antecedentes procesales, se citó normativa constitucional y de la LOGJCC. Posteriormente, indicó que:

el juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, en caso de que servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, el juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución; los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado y que en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, para lo cual en copias debidamente certificadas de la demanda, certificados de demanda, actas de citación, contestación de la demanda, audiencia oral y sentencia emitida en este expediente constitucional y demás documentación pertinente, remítase el mismo a la Corte Constitucional a fin de que se cumpla con los preceptos constitucionales y legales. [sic]

3.2 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

23. En lo principal, el IESS indicó que:

se ha dado estricto cumplimiento, conforme se demuestra con la Acción de Personal Nro. SDNGTH-2021-0030-RE, de fecha 19 de abril de 2021, con la cual se reintegra a sus funciones al servidor ALCIVAR GUERRERO ELMER VICENTE. En lo referente al pago de las remuneraciones y beneficios de ley, estas fueron canceladas de manera oportuna, tal cual se evidencia en el Memorando Nro. IESS-HD-SD-UF-2021 (...).

3.3 El señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero

24. El señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero manifiesta que:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS y la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO representando al ESTADO ECUATORIANO, no quieren darme el NOMBRAMIENTO DEFINITIVO de conformidad a lo establecido a la LEY ORGÁNICA HUMAITARIA [sic] artículo 25, solo ha dado cumplimiento al reintegro de mis puesto de trabajo que venia desempeñando. [sic]

25. En el mismo sentido, indicó que “hasta la actualidad solamente se me ha reintegrado a mis funciones pero lamentablemente no se me ha otorgado el nombramiento definitivo que dispone la sentencia constitucional ni mucho menos sea [sic] abierto un concurso de méritos y oposición por haber trabajado en pandemia con el COVID-19”.

4. Cuestión previa

26. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (...)”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.²

27. El artículo 96 de la Codificación al Reglamento Sustanciación Procesos Competencia Corte Constitucional (“CRSPCCC”), en su numeral 1, establece que:

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

28. De la norma citada se desprende que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser presentada *de oficio* cuando el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar la sentencia.

² LOGJCC, artículo 21 “La juezas o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

Para lo cual, debe presentar un informe debidamente motivado indicando los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional.

- 29.** Al respecto, este Organismo ha señalado el carácter excepcional que posee la acción de incumplimiento, la cual se justifica cuando existen impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional los cuales deben estar claramente alegados en el informe elevado por el juez ejecutor.³ Si se omite esta justificación, los jueces, quienes están obligados a velar por la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, podrían dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo, por tanto, el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.⁴ Es por ello que, los jueces ejecutores de sentencias “cuentan con varias facultades encaminadas al cumplimiento de su decisión constitucional, por lo que, únicamente cuando los medios empleados no hayan sido eficaces, se puede proponer una acción de incumplimiento para que la Corte Constitucional asuma la competencia en la ejecución del fallo”.⁵
- 30.** Así, cuando se acude ante la Corte Constitucional con una acción de incumplimiento, será indispensable que este Organismo verifique: i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible, y ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.⁶ A efectos de proceder con el análisis de esta acción, ambos requisitos deben ser cumplidos cabalmente, y en caso de que uno de ellos se incumpliere, la Corte no está obligada a proseguir con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, rechazarla.
- 31.** En el caso *in examine* se puede verificar que el juez de la Unidad Judicial inició de oficio la acción de incumplimiento respecto de la sentencia de 30 de marzo de 2021. Respecto al primer requisito, el juez ejecutor, dentro de su informe, se limitó a citar los antecedentes del proceso y normativa constitucional, e indicar el proceso para la eventual destitución de los servidores públicos que incumplieren una sentencia o acuerdo reparatorio. Por lo tanto, no existe argumentación sobre las razones por las que la ejecución de la sentencia ha sido imposible. En consecuencia, se verifica la

³ CCE, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 30.

⁴ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

⁵ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

⁶ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

irrazonabilidad de haber iniciado una acción de incumplimiento sin que se hayan justificado los impedimentos para ejecutar la decisión.

32. Así pues, dado que la acción no cumple el requisito para ser presentada de oficio, es decir, de justificar en el informe motivado los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.
33. Este Organismo considera pertinente hacer un llamado de atención al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo, puesto que remitió la presente causa sin justificar los impedimentos para poder ejecutar la decisión.
34. Finalmente, esta Corte verifica que, el 30 de noviembre de 2022, el señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero presentó un escrito que identificó como una “acción de incumplimiento”. Esta Corte verifica que dicha acción tampoco cumple los requisitos establecidos en la ley para la presentación directa ante este Organismo puesto que no requirió que el juez remita el expediente a esta Corte. Por tanto, corresponde desestimar esta acción sin emitir un pronunciamiento adicional.⁷
35. Sin embargo, se recuerda al señor Elmer Vicente Alcívar Guerrero que el cumplimiento de las decisiones constitucionales debe ser promovido ante el juez ejecutor y que, solo de forma subsidiaria y cumpliendo los requisitos previstos en la LOGJCC, se puede presentar esta acción directamente ante la Corte Constitucional.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento 131-22-IS.

⁷ Si a pesar de promover el fallo ante el juez de instancia no se cumple la sentencia en un plazo razonable o si la ejecución no fue integral o es indebida, las personas **deben requerir que la jueza o juez que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su demanda de acción de incumplimiento para que este Organismo asuma la competencia de la causa y actúe como ejecutor del fallo**. Los jueces de instancia deben acompañar la remisión del proceso con un informe argumentado de las razones por las que se vieron imposibilitados de ejecutar su propia decisión, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC. CCE, sentencia 61-21-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 43. (“Énfasis añadido”).

2. Llamar la atención al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo, por remitir la causa sin justificar los impedimentos que se le presentaron para poder ejecutar la decisión.
3. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen con la finalidad de que el juez ejecutor verifique el cumplimiento de la sentencia de acción de protección.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

13122IS-64516



Caso Nro. 131-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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.