

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

## CASO 79-24-IS

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

#### SENTENCIA 79-24-IS/24

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento y determina que la medida consistente en reincorporar al accionante a las filas policiales fue ejecutada de manera tardía. Además, respecto del auto emitido en fase de ejecución que dispuso las medidas de ascenso y pago de remuneraciones dejadas de percibir, esta Corte establece que el mismo es inejecutable por razones jurídicas al emitir nuevas medidas que pretenden reparar un cumplimiento tardío.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 28 de febrero de 2011, Tony Geovanny Realpe Holguín presentó una acción de protección en contra de la Comandancia General de la Policía Nacional (“**Policía**”) y la Procuraduría General del Estado porque se le dio de baja de la institución policial por ausencia ilegal al servicio por más de once días a pesar de que él indicó haber sido secuestrado. El proceso fue identificado con el número 08304-2011-0029.
2. El 21 de marzo de 2011, el Juzgado Cuarto de lo Civil y Mercantil Multicompetente con jurisdicción en el cantón Eloy Alfaro –actualmente, Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Valdez del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**”)– aceptó la acción de protección y ordenó las siguientes medidas de reparación: (i) dejar sin efecto la resolución que le dio de baja al accionante de las filas policiales, (ii) su reintegro y “reconocerle el grado que debe ostentar” y (iii) el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que fue separado de sus funciones.
3. El 12 de julio de 2011 y en sentencia de mayoría,<sup>1</sup> la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“**Sala**” o “**tribunal de apelación**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la Policía y dispuso el reintegro de Tony

<sup>1</sup> Los jueces que emitieron el voto de mayoría fueron Rigoberto Guzmán Vera y Joel Arias Vélez. El voto salvado fue realizado por Iván Guerrero Drouet.

Geovanny Realpe Holguín al servicio activo de la Policía “en su grado respectivo”, con intervención del Ministro del Interior (“**Ministerio**”) y de la Policía Nacional.<sup>2</sup>

4. El 26 de julio de 2011, la Policía presentó acción extraordinaria de protección (signada con el número 1799-11-EP) en contra de la sentencia de apelación. En auto de mayoría de 29 de noviembre de 2011, la Sala de Admisión de esta Corte inadmitió la misma.
5. En fase de ejecución, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó en varias ocasiones el cumplimiento de las sentencias emitidas.<sup>3</sup> En auto de 19 de agosto de 2020, la Unidad Judicial dispuso que las entidades accionadas den cumplimiento de lo ordenado “es decir que se proceda con el reintegro de las filas policiales en el grado de sub-teniente al [accionante], bajo prevenciones de ley”.
6. En escrito de 27 de agosto de 2020, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó a la Unidad Judicial delegar la verificación del cumplimiento de la sentencia de primera instancia a la Defensoría del Pueblo, lo cual fue aceptado en auto de 31 de agosto de 2020. En dicho auto, el juez ejecutor también dispuso que se dé cumplimiento de la sentencia emitida.
7. En escrito de 19 de noviembre de 2020, el Ministerio de Gobierno<sup>4</sup> alegó que el cumplimiento de la sentencia le correspondía a la Policía al ser un “procedimiento administrativo interno”. En escrito de 15 de febrero de 2022, la Policía informó que el 20 de enero de 2021 se reintegró al accionante por lo que habría cumplido con la sentencia.
8. En escrito de 24 de mayo de 2022, Tony Geovanny Realpe Holguín alegó el cumplimiento defectuoso de la sentencia de instancia, pues “hasta la presente fecha únicamente se me ha reincorporado al servicio activo de la Policía Nacional”. Señaló que no se lo habría ascendido ni pagado valor alguno. En auto de 8 de junio de 2022, el juez ejecutor ordenó que la Policía informe sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación.
9. En escrito de 28 de mayo de 2024, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó al juez ejecutor remitir el expediente a la Corte Constitucional con un informe debidamente motivado de las razones del incumplimiento de la entidad demandada pues “han transcurrido más de trece años” sin ejecutarse de forma integral la sentencia emitida.

---

<sup>2</sup> En sede de apelación, el juicio se identificó con el número G-29383.

<sup>3</sup> Por ejemplo, los escritos de 31 de enero y 29 de marzo de 2012, 22 de marzo de 2013, 29 de octubre de 2014, 01 de julio y 02 de septiembre de 2020.

<sup>4</sup> Anteriormente, Ministerio del Interior.

10. El 10 de junio de 2024, Tony Geovanny Realpe Holguín (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
11. En auto de 20 de junio de 2024, la Unidad Judicial ordenó que “previo a remitir el proceso a la Corte Constitucional” la Policía presente un informe respecto del cumplimiento de la sentencia de apelación, en el término de cinco días. En escritos de 09 y 30 de julio de 2024, Tony Geovanny Realpe Holguín solicitó que se sienta razón de incumplimiento.
12. En escrito de 31 de julio de 2024, la Policía informó al juez ejecutor que se reincorporó al accionante por lo que no existiría una medida pendiente de ser cumplida.
13. En auto de 09 de septiembre de 2024, el juez ejecutor<sup>5</sup> modificó las medidas dispuestas luego de determinar que existió un retardo injustificado en el cumplimiento de las mismas. En consecuencia, ordenó que la Policía: (i) designe y coloque en el grado jerárquico que le corresponde al accionante, al igual que los otros oficiales de la sexagésima quinta promoción; y, (ii) el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el 21 de marzo del 2011 hasta la fecha de su reintegro, como consecuencia del retardo en el cumplimiento (ver párrafo 19 *infra*). Además, en este auto también se dispuso la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
14. El 16 de septiembre de 2024, la Policía remitió un escrito a la Unidad Judicial en el que indicó que la sentencia de apelación no mencionó que el grado ostentado por el accionante deba ser actualizado con los ascensos correspondientes y que para aquello se debe cumplir requisitos específicos.<sup>6</sup> Sobre la reparación económica, señaló que el accionante presentó dos demandas subjetivas en contra del Ministerio de Gobierno con la pretensión de obtener el cálculo de haberes económicos dejados de percibir como consecuencia de su baja de las filas policiales, las cuales fueron archivadas.<sup>7</sup>
15. El 20 de septiembre de 2024, el accionante informó al juez ejecutor que ha pasado más de trece años sin que se le haya ascendido al grado jerárquico de mayor de policía ni percibido pago alguno por las remuneraciones dejadas de percibir. En autos de 01 y 09 de octubre de 2024, el juez ejecutor confirmó el auto de 09 de septiembre de 2024,

---

<sup>5</sup> El juez ejecutor es Kleber Andrés Salcedo Tomalá.

<sup>6</sup> En el escrito también se indicó que el 08 de septiembre de 2022, la institución aceptó el pedido del accionante para ser calificado como idóneo y declarado cursante para la realización del curso de ascenso al inmediato grado superior.

<sup>7</sup> En el proceso 13802-2021-00296 se archivó la demanda porque la parte actora no aclaró ni completó la demanda. En el proceso 17811-2023-02520 se archivó la demanda debido a que del texto de la sentencia de apelación “no se evidencia disposición alguna respecto a reparación económica, para que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, realice liquidación de valores pendientes por el tiempo que el accionante estuvo separado de la institución policial”.

remitió copias del expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo y delegó nuevamente el seguimiento a la Defensoría del Pueblo.

## **2. Competencia**

- 16.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## **3. Resoluciones cuyo incumplimiento se demanda**

- 17.** La sentencia de instancia, dictada el 21 de marzo de 2011, aceptó la demanda y estableció lo siguiente:

Se dispone dejar sin efecto la resolución emitida el 18 de febrero 2006, y notificada el 26 de febrero del 2007, en la cual se dispuso la baja de las filas policiales del accionante TONY GEOVANNY REALPE HOLGUÍN, y se ordena el reintegro inmediato a las filas de la Policía Nacional del demandante a quien ordena reconocerle el grado que debe ostentar, sus haberes no percibidos desde el tiempo que fue separado de la institución policial, haciendo conocer dicha sentencia al Comandante General de la Policía Nacional y el Ministro del Interior.

- 18.** La sentencia de apelación, emitida el 12 de julio de 2011, resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación y dispuso únicamente lo que sigue:

Se ordena el reingreso al servicio activo de la Policía Nacional de [sic] accionante Subteniente de Policía de Línea TONY GEOVANNY REALPE HOLGUÍN, en su grado respectivo, debiendo cumplirse esta sentencia constitucional con intervención del Ministro del Interior y del Comandante General de la Policía Nacional.

- 19.** El 09 de septiembre de 2024, en fase de ejecución, la Unidad Judicial emitió un auto en el que ordenó lo siguiente:

a) Que la Comandancia General de la Policía Nacional Ecuador, en el término de cinco días, proceda a designar y colocar en el grado jerárquico que le corresponde al accionante Subteniente de Policía REALPE HOLGUIN TONY GEOVANNY, al igual a los otros oficiales de la sexagésima quinta promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional. Que deberá ser cumplido bajo prevenciones legales del Art. 21 de la LOGJCC.

b) Aun a pesar de que no se ha ordenado reparación económica en la sentencia de segunda instancia, por el retardo y por existir un incumplimiento de la sentencia de fecha 21 de marzo del 2011, el accionante debía haber sido reintegrado a las filas policiales en el año 2011 por ende recibir sus remuneraciones en el servicio a partir de dicha fecha de su

reintegro. Como medida de reparación económica se ordena: Que la Comandancia General de la Policía Nacional Ecuador, pague al accionante REALPE HOLGUIN TONY GEOVANNY, las remuneraciones que debió percibir desde el 21 de marzo del 2011 hasta la fecha de su reintegro al igual a los otros oficiales de la promoción se[sexagésima] quinta promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional. Por tratarse de compensación económica que debe pagar una institución pública, de conformidad a lo determinado en el Art. 19 de la [LOGJCC] y a las reglas jurisprudenciales establecidas en las sentencias 004-13-SAN-CC, Caso 0015-10-AN de 13 de junio de 2013 y 011-16-SIS-CC, Caso 0024-10-I de 22 de marzo de 2016, que se remita al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Portoviejo a fin de que realicen la liquidación de los valores que debe percibir el accionante.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. Del accionante**

**20.** El accionante realiza un recuento de lo actuado en el proceso de origen y cita diversas normas. A partir de ello, señala lo siguiente:

**20.1.** Su reintegro se dio aproximadamente diez años después de emitidas las sentencias. Señala que si las sentencias hubieran sido cumplidas a tiempo habría podido actualmente estar en el grado jerárquico que le corresponde ostentar – mayor de policía– al pertenecer a la sexagésima quinta promoción de oficiales de línea de la Policía. También señala que no pudo recibir todos los beneficios económicos y sociales –condecoraciones por años de servicio– que han recibido sus compañeros de promoción. Para lo cual solicita que se declare el cumplimiento defectuoso de esta medida (i) al no haberle reconocido el grado que debe ostentar y (ii) por la demora en el cumplimiento de esta medida.

**20.2.** La sentencia de primera instancia ordenó el pago de todos los haberes dejados de percibir más los beneficios de ley desde la separación de la institución, los cuales no ha percibido. Por lo cual, solicita que se declare el defectuoso cumplimiento de esta medida.

**20.3.** La Policía vulneró sus derechos a una carrera profesional, a la igualdad y no discriminación, a la progresividad en el ejercicio de los derechos, al trabajo, a la seguridad social, a una vida digna, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial, a la igualdad de oportunidades para desarrollar su carrera profesional y a recibir los ascensos y a percibir las remuneraciones que le correspondían por el reiterado y defectuoso cumplimiento e incumplimiento alegado. Señala que la propia Policía reconoció que el Ministerio no emitió el acuerdo ministerial de reincorporación del accionante en su momento.

#### **4.2. Del Ministerio y la Policía**

21. En escrito de 13 de septiembre de 2024, el Ministerio del Interior informó a esta Corte que de la información remitida por la Policía a su institución<sup>8</sup> se desprende que se cumplió con la sentencia emitida pues el accionante ya fue reincorporado a las filas policiales al grado que le correspondía (subteniente) desde el 20 de enero de 2021 y actualmente está en proceso de ascenso al inmediato grado superior (teniente).
22. Sobre lo solicitado por el accionante a ser ascendido a mayor indica que esta medida no fue dispuesta en sentencia y que el ascenso se da solo cuando se cumplen los requisitos establecidos en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, entre estos está el cumplir con el tiempo activo y efectivo.
23. Sobre la medida de reparación económica, informó que la sentencia de apelación tampoco ordenó reparación económica alguna y que, el accionante presentó dos demandas subjetivas en las que buscó la misma reparación económica (procesos 13802-2021-00296 y 17811-2023-02520), las cuales no fueron sustanciadas y se encuentran archivadas.

#### **4.3. Informe de la Unidad Judicial**

24. En escrito de 09 de octubre de 2024, el juez Kleber Andrés Salcedo Tomalá realizó un recuento de los antecedentes procesales e indicó a esta Corte que “en aplicación del art. 21 de LOGJCC realizó la modificación y modulación de las reparaciones ordenando que el pago de los haberes del accionante deben ser pagados desde la fecha que debió haber sido reintegrado, esto es desde el día 21 de marzo del 2011 hasta el 20 de enero del 2021, fecha en que fue emitida la resolución 2021-0096-DSPO-CG-PN”. Finalmente señaló que no existió ningún tipo de retardo ni omisión de la debida diligencia por su parte, en la tramitación del proceso de ejecución.

### **5. Cuestión previa**

25. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.<sup>9</sup> Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción

---

<sup>8</sup> Oficios PNDNATH-SPOL-CAPOL-2024-0477-INF, de 29 julio de 2024; y, PN-DNAJ-DAJ1094-2024-I y 2024-074-CsG-PN, de 10 de septiembre de 2024, suscritos por la Policía.

<sup>9</sup> En 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 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 acción.

26. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones.
27. 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**”).<sup>10</sup>
28. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.

29. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

**29.1. Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

---

de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

<sup>10</sup> Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

- 29.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 29.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
- 29.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 30.** Partiendo de los antecedentes detallados en la sección primera de esta sentencia, se observa que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial (ver párrafos 5, 6 y 8 *supra*), por tanto, cumple el requisito de impulso. De igual forma, se observa que el 28 de mayo de 2024 requirió el envío del expediente a la Corte Constitucional (ver párrafo 9 *supra*), por lo que cumple el requisito de requerimiento. Respecto al requisito de plazo razonable, su verificación está ligado al tiempo transcurrido y la complejidad de las medidas ordenadas en sentencia. En el caso concreto, considerando que la sentencia cuyo cumplimiento se exige causó ejecutoria el 15 de julio de 2011 y que la acción de incumplimiento se presentó el 10 de junio de 2024 –es decir aproximadamente trece años después–, esta Corte determina que se cumple el requisito de plazo razonable. Finalmente, se observa que frente al requerimiento de remisión del expediente la Unidad Judicial no lo hizo en el término dispuesto en el ordenamiento jurídico y, en su lugar, ordenó que la Policía se pronuncie nuevamente sobre el incumplimiento alegado y continuó con la ejecución de la sentencia, por lo que se cumple con el requisito de negativa del juzgador.

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

- 31.** Esta Corte ha señalado que, en las acciones de incumplimiento no corresponde conocer las posibles vulneraciones a derechos constitucionales que podrían encuadrarse en otro tipo de acciones. El objeto de la acción de incumplimiento es garantizar el cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales y decisiones dictadas por la Corte Constitucional, además de sancionar el incumplimiento de las sentencias señaladas o analizar la inejecutabilidad de las medidas dictadas. Por ende, el efectuar un análisis relativo a la declaración de vulneración de derechos constitucionales, implicaría desnaturalizar dicha garantía. Por lo expuesto, el cargo detallado en el párrafo 20.3 *supra* es improcedente y no corresponde que esta Corte formule un problema jurídico al respecto.

32. Por otro lado, en relación con los cargos desarrollados en los párrafos 20.1 y 20.2 *supra*, esta Corte considera oportuno mencionar que el accionante esgrime que no se han cumplido integralmente las sentencias de primera y segunda instancia. Al respecto, tal como se desprende de los antecedentes procesales, la sentencia que ha pasado en autoridad de cosa juzgada en la presente causa –por ende, susceptible de exigirse su cumplimiento– es la de segunda instancia. Esta sentencia, cabe recordarlo, modificó la decisión al aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la Policía y dispuso como única medida de reparación el reintegro del accionante al respectivo grado jerárquico (ver párrafos 3 y 18 *supra*). De manera que el análisis de cumplimiento que realiza esta Corte se circunscribe al fallo emitido por el tribunal de apelación. Por lo tanto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **La Policía ¿incumplió la sentencia emitida el 12 de julio de 2011?**
33. Por otra parte, en auto de 09 de septiembre de 2024, el juez ejecutor emitió nuevas medidas de reparación porque, en su opinión, la Policía habría cumplido la sentencia de manera tardía sin justificación alguna. También, el Ministerio alega que el juez ejecutor habría vulnerado el principio de inmutabilidad de las decisiones al emitir nuevas medidas de reparación en un auto de ejecución. En razón de estas alegaciones y en función de los antecedentes procesales detallados en la presente sentencia, esta Corte considera que también debe resolver el problema jurídico de, si **¿El auto emitido el 09 de septiembre de 2024 en fase de ejecución es inejecutable?**

## 7. Resolución de los problemas jurídicos

### 7.1. Primer problema jurídico: La Policía ¿incumplió la sentencia emitida el 12 de julio de 2011?

34. Para establecer si se produjo o no el alegado incumplimiento, a continuación se detalla la medida dictada en la sentencia de apelación (en función de la información constante en la sección 3, párrafo 18 *supra*): el reingreso al servicio activo de la Policía “en su grado respectivo” [**medida de reintegro**].
35. En relación con la medida señalada, corresponde a esta Corte verificar si las entidades demandadas reintegraron al accionante y si dicha medida fue cumplida de forma tardía como señala el accionante.
36. El accionante, en su demanda de acción de incumplimiento señaló que mediante resolución 2021-0096-DSPO-CG-PM, de 20 de enero de 2021, la Policía reincorporó al accionante a las filas policiales. Lo mismo es confirmado por la documentación que remitió el Ministerio del Interior (ver párrafo 21 *supra*). Por tanto, se constata que la

Policía cumplió con la medida dispuesta y la misma se encuentra ejecutada íntegramente.

37. Sin embargo, esta Corte observa que la reincorporación del accionante se efectuó 9 años y 6 meses después de la ejecutoria de la sentencia de apelación. Las entidades accionadas no expresaron ningún argumento para justificar el retardo excesivo en la reincorporación del accionante a las filas policiales. Si bien en la sentencia de apelación no se concedió un plazo para la medida de reparación a cumplirse, conforme a la jurisprudencia de este Organismo, las decisiones constitucionales deben cumplirse de manera inmediata.<sup>11</sup> El retardo en el incumplimiento de una medida de reparación y la falta de justificación para el retardo constituye un cumplimiento defectuoso por tardío.<sup>12</sup> La medida de reparación fue cumplida de forma tardía y sin justificación alguna; por lo que corresponde llamar la atención a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior y ordenar que se realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades por el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación.
38. El hecho de que la Policía se haya demorado por más de nueve años sin justificación en la reincorporación del accionante a la institución, le ha significado dejar de percibir remuneraciones y haberes sociales durante ese periodo, lo cual afecta también a sus ascensos y remuneraciones por antigüedad que al momento de su reintegro no le fue reconocido. Ante la tardanza en la ejecución de la sentencia en análisis corresponde emitir una medida de reparación integral, en ejercicio de las competencias que tiene la Corte Constitucional al conocer acciones de incumplimiento (ver párrafo 16 *supra*).<sup>13</sup>
39. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la reparación integral procederá ante el daño material o inmaterial. Según este Organismo, dichas medidas de reparación deben adaptarse al caso particular, manteniendo un criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente, sin desconocer y afectar derechos de terceros.<sup>14</sup> De manera concordante, el artículo 165 de la LOGJCC reconoce que la Corte Constitucional puede emplear todas las facultades legales y constitucionales para hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante.

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46; y, CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 19.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 38; y, CCE, sentencia 52-17-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40.

<sup>13</sup> En similar sentido se ha pronunciado la Corte en la sentencia 32-22-IS/24, de 03 de octubre de 2024, párr. 57.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 306-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 44.

40. En este caso, la Corte reconoce que, la actuación tardía de la Policía Nacional en el reintegro del accionante a la institución generó daños morales por las posibles expectativas y limitaciones al acceso a la jubilación, ascensos y promociones, los cuales requieren ser reparados. Por eso, en línea con su jurisprudencia, este Organismo estima pertinente que con el fin de reparar el daño inmaterial causado la Policía Nacional pague, en equidad, el valor de USD 9 000. Esta suma debe ser cancelada en el plazo máximo de 90 días, contando desde la notificación de la presente sentencia. Dicha suma deberá ser depositada en la cuenta bancaria que Tony Geovanny Realpe Holguín designe para el efecto. Para verificar el cumplimiento de esta medida, deberá presentar, en el mismo plazo, el respaldo del depósito correspondiente a esta Corte Constitucional.

**7.2. Segundo problema jurídico: ¿El auto emitido el 09 de septiembre de 2024 en fase de ejecución es inejecutable?**

41. Como se mencionó anteriormente, si bien la sentencia de 12 de julio de 2011 ordenó una sola medida de reparación, esta Corte debe verificar si el auto que fue emitido en fase de ejecución, el 09 de septiembre de 2024, es ejecutable o no, pues de serlo, se debería verificar también si las medidas dictadas en este fueron cumplidas.<sup>15</sup>
42. El auto de ejecución en cuestión emitió dos medidas de reparación que son las detalladas a continuación:
- 42.1. La designación y colocación en el grado jerárquico que le corresponde al accionante, “al igual [que] los otros oficiales de la sexagésima quinta promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional” en el término de cinco días [**medida de ascenso**].
- 42.2. El pago de todas las remuneraciones que debió percibir desde el 21 de marzo del 2011 hasta la fecha de su reintegro “al igual [que] los otros oficiales de la promoci[ó]n se[xagési]ma quinta” por el retardo en el cumplimiento de las medidas ya que el accionante debía haber sido reintegrado a las filas policiales en el año 2011 y recibir sus remuneraciones a partir de dicha fecha. Para lo cual es necesario la intervención del “Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Portoviejo a fin de que realicen la liquidación de los valores

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 48-18-IS/22, párr. 20. En esta sentencia, la Corte estableció que “la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales ‘abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional’. En tal sentido, los autos emitidos en fase de ejecución, como el auto de 31 de octubre de 2017, pueden ser conocidos a través de la acción de incumplimiento”.

que debe percibir el accionante” [**medida de pago de las remuneraciones dejadas de percibir**].

43. Para responder al problema jurídico, esta Corte debe resolver si el juez ejecutor tenía competencia para emitir un auto de ejecución en el que se agregaron nuevas medidas de reparación –distintas a la dispuesta en sentencia– que no tenían un nexo causal con las vulneraciones de derechos establecidas en sentencia y que pretendían reparar el daño causado por el cumplimiento tardío de la medida de reintegro. Todo esto, sin perjuicio de sus facultades de modular las medidas de reparación ya dictadas para garantizar su cumplimiento efectivo, conforme la jurisprudencia de esta Corte.
44. En materia de garantías jurisdiccionales, la decisión adoptada por la Sala de la Corte Provincial al resolver el recurso de apelación de una acción de protección constituye la decisión definitiva que, una vez ejecutoriada, es inmutable y genera efectos de cosa juzgada. Como regla general, esta ya no puede ser modificada por los juzgadores que la emitieron. El artículo 21 de la LOGJCC establece que “durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”. Así también, esta Corte ha señalado que

en la fase de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales, el juez ejecutor se encuentra facultado para excepcionalmente modificar la sentencia ya dictada, pero exclusivamente en lo que se refiere a las medidas de reparación y solo cuando determine que es necesaria su modificación en virtud del impacto de estas en las víctimas determinadas en la sentencia y sus familiares.<sup>16</sup>

45. Entonces, en la fase de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales, el juez de ejecución se encuentra facultado excepcionalmente para modificar las medidas de reparación ya dictadas con el fin de lograr el cumplimiento íntegro de la sentencia emitida. No obstante, como se ha señalado anteriormente, el juez ejecutor no está habilitado para disponer nuevas medidas de reparación integral que no guarden un nexo causal con la vulneración de derechos declarada en sentencia y que tengan

---

<sup>16</sup> CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 54. Véase también sentencia 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 45. Se debe aclarar que los jueces constitucionales tienen la facultad de modular sus decisiones de manera altamente motivada, al respecto, esta Corte ha explicado que “los jueces de instancia tienen atribuciones modulativas. Cuestión que ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión verifiquen que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas. Merece la pena recordar que esta facultad no puede afectar la esencia del fallo constitucional (inmutabilidad de la sentencia) o desnaturalizar la reparación integral [...]”.

como objeto reparar los daños ocasionados por el cumplimiento tardío de una sentencia.

46. En el presente caso, la Corte observa que el juez ejecutor no modificó la medida dispuesta en la sentencia de apelación sobre el reintegro del accionante para la ejecución integral de la misma, sino que agregó dos nuevas medidas de reparación para reparar el cumplimiento tardío, a saber: (i) la económica –la cual ya había sido negada en fase de apelación– y (ii) la de ascenso al mismo grado que los otros oficiales de la promoción sexagésima quinta.
47. En sentencia 86-11-IS/19, la Corte Constitucional determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez.<sup>17</sup> Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.<sup>18</sup> Por analogía, los autos de ejecución que emitan medidas de reparación como consecuencia de un vicio procesal grave e insubsanable se tornan también en inejecutables.
48. Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. En una acción de incumplimiento, la determinación que un auto es inejecutable por razones jurídicas se fundamenta principalmente en la siguiente razón: al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, no es procedente que ordene la ejecución de un auto que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario al ordenamiento jurídico, y especialmente a la Constitución.
49. En el caso concreto se identifica que existió un vicio procesal grave e insubsanable pues, en ningún supuesto la norma o la jurisprudencia de este Organismo autorizan a un juez ejecutor a emitir nuevas medidas que no estén vinculadas causalmente con la vulneración de derechos establecida en la sentencia y cuyo propósito sea reparar un daño generado por el cumplimiento defectuoso de la misma. Esta Corte no observa que las medidas de ascenso y de pago de las remuneraciones dejadas de percibir sean medidas conducentes a garantizar el cumplimiento integral de la decisión emitida el 12 de julio de 2011 en la que únicamente se dispuso el reintegro del accionante –es decir que esta Corte no considera que el juez ejecutor ejerció sus facultades de modulación de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de apelación–. En

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28.

<sup>18</sup> *Ibid*, párr. 31.

definitiva, el juez ejecutor actuó en contravención del artículo 21 de la LOGJCC e inobservó la jurisprudencia de esta Corte establecida en la sentencia 2231-22-JP/23.

50. De manera que, el auto de 09 de septiembre de 2024 es inejecutable por razones jurídicas por lo que, no corresponde a esta Corte analizar su cumplimiento y ordenar una eventual ejecución del mismo. En consecuencia, esta Corte debe disponer también el archivo del proceso de cuantificación de la reparación económica ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo.

### 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. **Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento **79-24-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso, por tardío, de la medida de reparación de reintegro dictada en la sentencia de 12 de julio de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.
3. **Declarar** que el auto de ejecución emitido el 09 de septiembre de 2024 es inejecutable en los términos señalados en los párrafos 49 y 50 de la presente sentencia. En consecuencia, se dispone notificar con esta sentencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo para que archive el proceso de cuantificación de la reparación económica.
4. **Disponer**, como medida de reparación integral, que la Policía Nacional –en coordinación con el Ministerio del Interior– pague, en equidad, el valor de USD 9 000. Esta suma debe ser cancelada en el plazo máximo de 90 días, contando desde la notificación de la presente sentencia. Dicha suma deberá ser depositada en la cuenta bancaria que Tony Geovanny Realpe Holguín designe para el efecto. Para verificar el cumplimiento de esta medida, deberá presentar, en el mismo plazo, el respaldo del depósito correspondiente a esta Corte Constitucional.
5. **Realizar** un severo llamado de atención a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior por el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional de 12 de julio de 2011.
6. **Ordenar** que la Policía Nacional y el Ministerio del Interior realicen una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones por

el incumplimiento y cumplimiento defectuoso señalado. Las entidades informarán el cumplimiento de esta medida en el término de 90 días.

7. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
8. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 79-24-IS/24**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

**1. Antecedentes**

1. El 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 79-24-IS/24. En la misma se resolvió la acción de incumplimiento presentada por Tony Geovanny Realpe (“**accionante**”) en contra de la Policía Nacional quien alegó el incumplimiento de la sentencia de 12 de julio de 2011 (“**sentencia impugnada**”) emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“**Sala de la Corte Provincial**”) en el marco del proceso de acción de protección signado con el número 08304-2011-0029.
2. En la referida sentencia, el Pleno de la Corte resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar parcialmente la acción de incumplimiento *in examine* al verificar que existió un cumplimiento tardío respecto a la medida de reparación ordenada en sentencia. En virtud de esto, dictaminó una medida de reparación integral a favor del accionante. Asimismo, verificó que, mediante auto de 9 de septiembre de 2024, emitido en fase de ejecución, se dispusieron nuevas medidas de reparación y, por ende, determinó que es inejecutable por razones jurídicas. Disiento de la decisión de mayoría conforme explicaré a continuación.

**2. Análisis**

3. Conforme se señala en los párrafos 17 y 34 de la sentencia de mayoría, la Sala de la Corte Provincial ordenó en la sentencia impugnada como medida de reparación el reintegro del accionante al servicio activo de la Policía Nacional en su grado respectivo (“**medida de reparación**”).
4. Mi desacuerdo con la sentencia de mayoría se sustenta en primer lugar, en el análisis realizado en el párrafo 37, donde se determina que existió un cumplimiento defectuoso por tardío de la medida de reparación. Si bien concuerdo con que se configuró un cumplimiento tardío, pues existió un retardo por parte de la Policía Nacional de 9 años y 6 meses en cumplir, discrepo con señalar que es **defectuoso**. Esto en virtud de que un cumplimiento defectuoso se configura cuando no existe una justificación que sustente el retardo y, a mi criterio, sí existió sustento por parte de la Policía Nacional para justificar su demora en cumplir lo que ordenó la sentencia impugnada.

5. La afirmación realizada en el párrafo anterior tiene fundamento en lo siguiente: el Ministerio del Interior el 13 de septiembre de 2024 presentó un escrito ante esta Corte con anexos en los cuales constan dos informes presentados por la Policía Nacional: (i) informe número DNATH-SPOL-CAPOL-2024-0477-INF de 29 de julio de 2024; e, (ii) informe número PN-DNAJ-DAJ-1094-2024-I de 10 de septiembre de 2024 (“**informes**”). El primero es un informe realizado por la Dirección Nacional de Administración de Talento Humano de la Policía Nacional respecto al cumplimiento de la sentencia, es decir, sobre la reincorporación del accionante a la institución. El segundo es un informe jurídico sobre el estado de la causa en el cual se narran todas las acciones realizadas por la Policía Nacional que conllevaron al cumplimiento de la sentencia.
6. Por ende, retomando la afirmación realizada en el párrafo 4 *supra*, considero que ambos informes aportan argumentos que justifican por qué la Policía Nacional se demoró en el cumplimiento de la sentencia. Incluso se puede evidenciar que, desde un primer momento, la Policía Nacional emprendió acciones para cumplir con el reintegro del accionante, pues de los informes previamente señalados se evidencia que desde que se dictó la sentencia de primera instancia, el Consejo Superior de la Policía Nacional dio inicio al proceso de reincorporación cuando emitió la resolución 2011-0651-CS-PN de 30 de mayo de 2011 en la cual resolvió solicitar al Ministerio de Gobierno y Policía dejar sin efecto el decreto ejecutivo 205, mediante el cual se dio de baja al accionante de las filas policiales. Asimismo, se constata que una vez dictada la sentencia impugnada, donde también se ordenó el reintegro del accionante, la policía emitió la resolución 20II-1009-CS-PN de octubre de 2011 de la cual se desprende que continuó con el proceso de reincorporación.
7. En el mismo sentido y con base en lo señalado, tampoco concuerdo con los párrafos 38 al 40 donde se ordena el pago en equidad de USD 9 000. Para ello, la sentencia de mayoría toma como sustento que existió una demora **sin justificación** en el cumplimiento de la medida de reparación y que esto, a su vez, generó daños morales por las expectativas y limitaciones al acceso a la jubilación, ascensos y promociones del accionante.
8. Respecto a la generación de daños morales, de los informes referidos en el párrafo 5 *supra*, también se verifica que el accionante ya ha sido calificado como idóneo y declarado cursante para la realización del curso de ascenso al inmediato grado superior, por lo que se encuentra en proceso de ascenso. Con lo cual se puede ver que no se han afectado sus expectativas, ni se ha limitado su acceso a ascensos y promociones.

9. Por lo tanto y en concordancia con lo estipulado en el presente voto salvado, discrepo con los siguiente puntos del decisorio de la sentencia de mayoría: **(i)** con el punto 2, en lo concerniente a la declaración del cumplimiento de la medida como **defectuoso**; **(ii)** con todo el punto 4 que ordena pagar los USD 9000 en equidad; **(iii)** con todo el punto 5 que realiza un llamado de atención a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior por el cumplimiento defectuoso de la sentencia impugnada; y, **(iv)** con todo el punto 6, que ordena realizar una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones por el incumplimiento y cumplimiento defectuoso de la sentencia impugnada.
10. Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente presento este voto salvado.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 79-24-IS, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 9:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**