

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 22 de marzo de 2024.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 28 de febrero de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **397-24-EP, acción extraordinaria de protección.**

1. Antecedentes procesales

1. El 01 de febrero de 2024, María Vicenta Sánchez Cuascota (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección¹ en contra de la sentencia emitida el 11 de diciembre de 2024 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”), en el marco de una acción de protección, cuyos antecedentes procesales se narran en los siguientes párrafos.
2. El 06 de junio de 2023, la accionante presentó ante la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, una acción de protección en contra de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación (“**entidad demandada**”) y la Procuraduría General del Estado, por haber afectado su derecho a la identidad.² Este proceso fue signado con el número 17U06-2023-00347.

¹ La causa fue ingresada a la Corte Constitucional el 28 de febrero de 2024, conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”).

² La accionante sostuvo que, al ser una persona de la tercera edad de escasos recursos económicos, era beneficiaria del bono de desarrollo humano; sin embargo, en el año 2018, al acercarse a cobrar su bono a una agencia de Servipagos, se le indicó que su cédula había sido bloqueada. Al acudir a la entidad demandada, le indicaron que efectivamente se inhabilitó su cédula de ciudadanía por una presunta suplantación de identidad, (situación que no le fue informada previamente según lo indicado por la accionante). De acuerdo con lo informado por la entidad demandada, por existir registro de una persona con un nombre homónimo, se procedió a emitir el informe administrativo CZ9 0081 el 26 de agosto de 2016, el cual resolvió inhabilitar su número de identidad y concluyó que la accionante habría suplantado la identidad de otra persona con el mismo nombre. Además, este informe sirvió de base para negar las solicitudes de habilitación del número de cédula presentadas por la accionante. Esta situación, a su juicio vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, al acceso a servicios públicos de calidad, identidad, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad y proyecto de vida, petición y vida digna.

3. El 24 de julio de 2023, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la demanda³ y ordenó medidas de reparación.⁴ Frente a esta decisión, la entidad demandada interpuso recursos de apelación y de aclaración. Esto últimos fueron resueltos mediante auto de 31 de julio de 2023.⁵
4. El 11 de diciembre de 2023, la Sala aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.⁶ La accionante interpuso recurso de aclaración y ampliación, el cual fue negado mediante providencia de 15 de enero de 2024.

2. Objeto

5. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la acción extraordinaria de protección procederá únicamente “en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”; asimismo, en contra de “resoluciones con fuerza de sentencia que se encuentren firmes o ejecutoriados”.
6. En la demanda de la acción extraordinaria de protección, la accionante identificó como decisión judicial impugnada a la sentencia emitida por la Sala. Por tanto, esta decisión es

³ La jueza aceptó la acción de protección de forma parcial, ya que no identificó vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación. Además, dejó constancia en su sentencia que la entidad demandada con el inicio de la acción constitucional realizó un alcance al Informe Técnico CZ9 081 que en principio resolvió inhabilitar la cédula de la accionante, por presunta suplantación. En el alcance se ordenó levantar el bloqueo de la cédula y, en consecuencia, el día de la audiencia la entidad demandada hizo la entrega de la cédula desbloqueada de la accionante a Secretaría.

⁴ La jueza de la Unidad Judicial consideró que la entidad demandada vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, acceso a servicios de calidad, identidad, vida digna, desarrollo de la personalidad, petición y seguridad jurídica. Debido a que transcurrieron más de 4 años desde el bloqueo de su identificación sin que la accionante haya podido hacer uso de su cédula de identidad lo que limitó su acceso a otros servicios públicos, particularmente de salud y la satisfacción de necesidades elementales, porque durante ese tiempo no pudo cobrar el bono de desarrollo humano. Como medidas de reparación ordenó a la entidad demandada i) el pago de \$2500 dólares por concepto de daño inmaterial, ii) Disculpas públicas a través de la página web institucional, iii) al Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador (MIES) los trámites administrativos para la entrega del bono de desarrollo humano que percibía la accionante previo al bloqueo de su cédula de ciudadanía, iv) al Consejo Nacional Electoral para que eliminara las multas impuestas a la accionante por no haber ejercido su derecho al voto durante el periodo de diciembre de 2018 hasta julio de 2023.

⁵ El pedido consistía en aclarar por cuanto tiempo la entidad demandada debía ofrecer disculpas públicas en su página web institucional. La jueza estableció el lapso de tres meses contados a partir del mes de agosto del 2023, debiendo informar sobre su cumplimiento.

⁶ La Sala consideró que el conflicto de la accionante no pertenece a la vía constitucional, a su juicio la acción “en el presente caso, no existen derechos constitucionales vulnerados, pues la principal pretensión del accionante es que se ordene el desbloqueo de la cédula de identidad de la legitimada activa”.

objeto de una acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437.1 de la CRE, y 58 de la LOGJCC.

3. Oportunidad

7. El artículo 60 de la LOGJCC dispone que: “el término máximo para la interposición de la acción será de veinte días contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, para quienes fueron parte (...)”, en concordancia con el artículo 61.2 *ibídem*⁷ y el artículo 46⁸ de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).
8. La accionante presentó la acción extraordinaria de protección el 01 de febrero de 2024, y la decisión que puso fin al proceso fue emitida y notificada el 15 de enero de 2024. Por lo expuesto, la acción extraordinaria de protección fue presentada dentro del término establecido en los artículos 60 de la LOGJCC y 46 de la CRSPCCC.

4. Requisitos

9. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que cumple los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

5. Pretensión y fundamentos

10. La accionante solicita a esta Corte que acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos a la aplicación directa e inmediata de la Constitución y Tratados Internacionales (Art. 11 núm. 3 y Art. 426 de la CRE), progresividad de derechos y no regresión (Art. 11 núm. 8 de la CRE), acceso a servicios públicos de calidad (Art. 66.25 de la CRE), libre desarrollo de la personalidad y proyecto de vida (Art. 66.4 y 5 de la CRE) identidad personal (Art. 66.28 de la CRE), petición (Art. 66.23 de la CRE), al debido proceso (Art. 76 de la CRE), en las garantías de la intermediación (Art. 76 núm. 7 literal c) y h) y Art. 168 y 169 de la CRE) y motivación (Art. 76 núm. 7 literal I de la CRE), derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la CRE), derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE); buen vivir (Art. 275 de la CRE) y así

⁷ “Art. 61.- Requisitos. - La demanda deberá contener: (...) 2. Constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada”.

⁸ “Art. 46.- El cómputo del término de veinte días establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se contará a partir de que la última decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional o del debido proceso se encuentre ejecutoriada”.

como la inobservancia del Art. 436 numerales 1 y 6 que disponen que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es vinculante para todos los operadores de justicia, y que por tanto se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala.

- 11.** Sobre los derechos a la aplicación directa e inmediata de la Constitución y Tratados Internacionales, debido proceso en las garantías de intermediación y tutela judicial efectiva, menciona que estos derechos han sido vulnerados debido a que la Sala omitió llamar a audiencia y por no considerar la situación de doble vulnerabilidad que le atraviesa como adulta mayor y persona de escasos recursos económicos. Además, concluye que los derechos garantizados en tratados internacionales son de obligatoria aplicación por parte de las y los servidores públicos, en la forma que más favorezca a su efectiva vigencia.
- 12.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación la accionante hace un recuento conceptual sobre este derecho, cita el artículo correspondiente, menciona extractos de la sentencia 264-17-SEP-CC y argumenta sobre la sentencia impugnada:

[...] que la afirmación de que "no procede cuando se refiere a aspectos de mera legalidad", es improcedente, pues la misma Corte ha señalado que al resolver una acción de protección la autoridad judicial-constitucional debe realizar un análisis de los derechos acusados como violados en contraposición con el ordenamiento jurídico que rige al Estado ecuatoriano. [...] el objeto de la garantía de la motivación de las decisiones judiciales o administrativas, no consiste únicamente en enunciar los hechos, las normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, para que de esta manera den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de una correcta administración de la cosa pública; y más concretamente, de la administración de justicia.

- 13.** Sobre el derecho al acceso a servicios públicos de calidad, y la aplicación progresiva de derechos y la prohibición de regresión, la accionante hace referencia al artículo correspondiente, considera que la Sala en su sentencia no analiza la presunta vulneración de estos derechos por parte de la entidad demandada, posteriormente menciona extractos de las sentencias 1024-19-JP y 66-20-JP y concluye que:

[...] los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al emitir su resolución desatendieron su investidura de jueces constitucionales, lo que desencadenó la emisión una sentencia sustentada en normas de carácter infraconstitucional (sic), que justifica la regresión de derechos.

- 14.** Sobre el derecho a la identidad personal la accionante menciona que la Sala en su sentencia omitió pronunciarse sobre este derecho, lo cual ha generado que la accionante

pierda su identidad, vulnerando el ejercicio de este derecho, además para apoyar su afirmación menciona criterios jurisprudenciales establecidos por este Organismo en la sentencia 732-18-JP.

15. Sobre el derecho a la seguridad jurídica la accionante menciona que la Sala al considerar que la entidad demandada “no podía asignar el número [de cédula] a la accionante, y declarar que este derecho no fue vulnerado”, inobservó que “el ordenamiento jurídico [debe contar] con reglas previsibles claras determinadas, establecidas y coherentes que nos permita tener una noción razonable de las reglas de juego que serán aplicadas” y concluye que en la sentencia impugnada “no se está respetando la norma constitucional que garantiza seguridad a las personas y que sus datos personales y de filiación van a ser resguardados y conservados durante toda la vida por entidad pública creada específicamente para este fin”. Además, sobre este derecho menciona criterios establecidos en las sentencias 989-11-EP/19, 135-14-SEP-CC y 1571-15-EP/20.

16. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación señala la conducta de la Sala en la sentencia impugnada respecto al acápite 7.1.2 en el que menciona “que la accionada no ha comparado el caso de otra persona que se encuentre en similar situación a la suya” vulnera este derecho, y establece que:

[...] he solicitado me desbloqueen mi cédula de ciudadanía mediante un trámite administrativo conforme se lo hizo a la otra persona que me suplantó mi identidad; en tal sentido a mí me quitan la identidad y me bloquean mi cédula de ciudadanía No 170941486-4, mientras que a la señora María Vicenta Sánchez Cuascota con mero trámite administrativo le habilita (sic) su cédula de ciudadanía No 170576193-8, sin embargo para los señores magistrados de la Corte Provincial de Pichincha no ven la existencia de similar situación.

17. Para sostener esta afirmación la accionante señala que se ha inobservado los precedentes jurisprudenciales establecidos en las sentencias 80-13-SEP-CC, 603-12-JP/19 y 141-13-JP respecto a los cuatro mandatos del principio de igualdad y el examen de trato diferenciado, haciendo particular énfasis en el primer mandato:

[...] “un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentran en situaciones idénticas”; como viene a conocimiento de su autoridad, implicaría que, entre sujetos de derechos que tienen iguales condiciones esto que son necesarias frente al acceso a un derecho, les correspondería un trato idéntico de parte de la autoridad; por lo que debería velar para que no existan obstáculos formales o materiales o tratos desiguales o discriminatorios para que puedan gozar los mismos derechos, deberes y oportunidades.

- 18.** Sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y proyecto de vida la accionante señala que la Sala, consideró que “la legitimación de la identidad es responsabilidad de la accionada, quien tiene el deber de comparecer ante las entidades competentes con los documentos que legitimen su identidad”. “Adicionalmente, la accionante alega la vulneración a estos derechos dado que la Sala omitió realizar un análisis respecto de las imprecisiones referentes a su documento de identidad generadas por la entidad demandada, obstaculizando así, su derecho al libre desarrollo de personalidad y proyecto de vida. Por otra parte, añade que:

[...] son ellos quienes deberían corregir los mismos y no imputarle responsabilidad a la persona perjudicada, en mi caso en la Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación ni siquiera existen datos de filiación de mi madre a pesar de haber sido cedulada y me solicitan presente la partida de nacimiento como que hubiera otro organismo a donde uno se pueda acudir a solicitar dicho documento, hechos que este tribunal ni siquiera ha verificado o constatado por lo cual la señora Jueza de primera instancia un error cometido por dicho organismo (...)

- 19.** Sobre el derecho al buen vivir menciona que la Sala no se pronunció sobre este derecho y menciona que “la sentencia hoy impugnada, no realiza el análisis lógico jurídico necesario para determinar la afectación que produce la revocatoria de la sentencia de primera instancia” y concluye que “el haber revocado la sentencia de primera instancia y dejarme nuevamente sin identidad acarrea responsabilidad del Estado Ecuatoriano en cuanto a sus obligaciones de cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales” y concluye que:

[...] quitarle la identidad a una persona de la noche a la mañana viola el debido proceso al no permitirle el derecho la defensa; y, más allá de eso es atentar contra la vida misma, ya que al dejarle sin identidad a una persona de atención prioritaria, es atentar contra el buen vivir por cuanto me suspendieron el bono desarrollo humane con el cual subsistía, perdí el derecho de poder acceder a los servicios públicos específicamente el de salud, me impidieron sufragar, me quitaron la esperanza de vivir tranquilamente mis últimos años de vida y poder morir con una identidad junto a mis familiares.

- 20.** Sobre el derecho de petición señala que la Sala no consideró que este derecho “tiene como contrapartida el deber de las autoridades de responder a las solicitudes realizadas por las y los habitantes del Ecuador”, por lo que, a criterio de la accionante la autoridad judicial al concluir que “la falta de solución por la entidad accionada de la situación de la accionante se debe a la falta de cooperación y fundamentación probatoria de la propia accionante” vulneró su derecho a recibir respuestas oportunas y motivadas.

21. Finalmente, la accionante señala que su caso tiene relevancia jurídica debido a que “se pretende dotar al sistema de administración de justicia por la vía jurisprudencial de reglas y pronunciamientos en el ámbito constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso y sus garantías” ya que a su juicio la sentencia impugnada “quebranta los principios constitucionales determinados en el art. 11 numeral 2 de la Carta Magna”.

6. Admisibilidad

22. La LOGJCC, en su artículo 62 establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección, los cuales serán analizados a continuación.
23. Se observa que los argumentos expuestos por la accionante (párrs.13-22) se centran en señalar que la Sala inobservó su situación de doble vulnerabilidad al ser una persona de escasos recursos económicos⁹ y pertenecer a un grupo de atención prioritaria por ser de la tercera edad. Además, alega que la sentencia impugnada omitió “realizar un análisis de los derechos acusados como violados en contraposición con el ordenamiento jurídico”, además de haber inobservado “precedentes jurisprudenciales establecidos en las sentencias 80-13-SEP-CC, 603-12-JP/19 y 141-13-JP respecto a los cuatro mandatos del principio de igualdad y el examen de trato diferenciado” situación que a juicio de la accionante habría vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, al acceso a servicios públicos de calidad, identidad personal, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad y proyecto de vida, buen vivir y petición. Por tal motivo, se evidencia que la demanda contiene un argumento claro y completo, requisito establecido en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.
24. En cuanto a la relevancia constitucional del problema está justificada por la situación de atención prioritaria y de doble vulnerabilidad de la accionante, particularmente en cuanto a la garantía de la motivación en relación al derecho a la identidad (art. 66 núm. 28 de la CRE) de personas adultas mayores de escasos recursos económicos, quien ha justificado la relevancia de su caso, a partir de la consideración que “dejarle sin identidad a una persona de atención prioritaria, es atentar contra el buen vivir por cuanto [I]e suspendieron el bono desarrollo humano con el cual subsistía”, adicionalmente, señala como consecuencia de esto que “perd[ió] el derecho de poder acceder a los servicios públicos específicamente el de salud, [I]e impidieron sufragar, [I]e quitaron la esperanza

⁹ La accionante menciona que ha perdido acceso al bono de desarrollo humano con el cual sustentaba sus gastos y que, además, se ha visto impedida de acceder a servicios de salud pública.

de vivir tranquilamente [sus] últimos años de vida y poder morir con una identidad junto a [sus] familiares. Por lo que cumple con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 62 de la LOGJCC.

25. Este Tribunal verifica que la argumentación de la demanda no está enfocada en la aplicación de normas infra constitucionales, no se agota en lo injusto o equivocado de la decisión impugnada, ni tampoco está planteada en contra de alguna decisión emitida por el Tribunal Contencioso Electoral. La demanda tampoco está enfocadas en la valoración de la prueba actuada durante el proceso. Así, la demanda no incurre en alguna de las causales establecidas en los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 62 de la LOGJCC.
26. Conforme consta en el acápite 3 de este auto, la demanda fue presentada oportunamente. Así, está satisfecho el requisito establecido en el numeral 6 del artículo 62 de la LOGJCC.

7. Relevancia constitucional

27. Respecto a la relevancia constitucional establecida en el numeral 8 del artículo 62 de la LOGJCC, este Organismo identifica que el caso cumple con el criterio de gravedad, debido a que se trata de una persona de la tercera edad de escasos recursos económicos quien habría perdido su identidad y como consecuencia sus derechos de acceso a servicios públicos. Lo cual, podría implicar, además, la observancia de precedentes establecidos por la jurisprudencia de esta Corte, tales como, la sentencia 673-17-EP/23, respecto al derecho a la identidad y acceso a servicios públicos de calidad de personas en situación de vulnerabilidad.
28. Por todo lo expuesto, la demanda de acción extraordinaria de protección cumple con los requisitos establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

8. Decisión

29. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** la demanda presentada por María Vicenta Sánchez Cuascota dentro de la causa **397-24-EP**.
30. En consideración a las circunstancias excepcionales de este caso, en cuanto podría servir para resolver un asunto que reviste gravedad, analizar derechos de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, y por lo detallado en los párrafos 24 y 26 ut supra, se dispone que mediante Secretaría General se remita el presente auto al Pleno de este Organismo para considerar su tratamiento fuera del orden cronológico, conforme

determina el artículo 7 último inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

- 31.** La accionante, María Vicenta Sánchez Cuascota, en conjunto con la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, deberán señalar mediante escrito sus correos electrónicos para futuras notificaciones, en el marco de lo dispuesto en la Resolución 007-CCE-PLE-2020. Para el efecto, este organismo pone a disposición de los usuarios la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) para lo cual deberán registrarse previamente en el siguiente enlace o página web: <https://n9.cl/ingresodeescritos> en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptorán escritos o demandas presencialmente en el “Edificio Matriz” de la Corte Constitucional, ubicado en la calle José Tamayo E10-25 y Lizardo García, del D.M. de Quito; y, en la “Sede Guayaquil” de la Corte Constitucional, ubicada en la calle Pichincha y Av. 9 de octubre. Edificio Banco Pichincha, 6to piso. La atención en las indicadas oficinas es de lunes a viernes de 08h00 a 16h30 horas.
- 32.** Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada, de celeridad y concentración, recogidos en el artículo 4 numerales 1, 6, 7 y 11, literales a y b de la LOGJCC; y, tomando en consideración que el presente Tribunal de Admisión se encuentra constituido por el juez constitucional ponente designado para la sustanciación de la presente causa conforme lo dispuesto en los artículos 195 de la LOGJCC y 48 de la CRSPCCC. Se dispone a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del proceso número 17U06-2023-00347, presente y cargue a través de la herramienta tecnológica SAAC de esta Corte Constitucional, un informe de descargo dentro del término de diez días contados a partir de la notificación del presente auto. En dicho informe, la Sala deberá señalar los correos electrónicos para futuras notificaciones dentro de este organismo.
- 33.** Según lo dispone el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador, esta decisión no es susceptible de recurso alguno.
- 34.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Documento firmado electrónicamente
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 22 de marzo de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

