

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 130-22-IS

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

SENTENCIA 130-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada de oficio por la autoridad judicial ejecutora, al no haber justificado en su informe los impedimentos para el cumplimiento de la decisión constitucional. Por lo tanto, la jueza inobservó el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento y los requisitos desarrollados por la jurisprudencia de este Organismo.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso originario

1. El 27 de enero de 2020, Tomás Raúl Peña Alvarado, Gonzalo Alberto Torres Riera, Zoila Victoria Molina Torres, Rosaura del Trancito Carchi Carchi, Trancito Isabel Espinoza Medina, Noemí Esperanza Molina Molina, Narcisa de Jesús Cambi Llapa, María Apolinaria Pinduisaca Quito, María Eugenia Quito Pinduisaca, María Teresa Tepan Tepan, José Remigio Arias Carchi y Manuel Jesús Ñamagua Robles (“**accionantes**”)¹ presentaron una acción de protección con medida cautelar² en contra

¹ En su demanda, alegaron que, encontrándose en el proceso electoral del año 2019 para elegir a los miembros del directorio de la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional de Checa, los accionantes habrían conformado una lista para participar en dichas elecciones. Debido a la renuncia del entonces presidente electo, asumió la presidencia Martha Zhagui Zhagui, quien a su vez se desempeñaba también como primera vocal y habría decidido, el 3 de enero de 2020, impugnar la lista conformada por los accionantes. Como resultado de dicha impugnación, se habría resuelto eliminar la lista del proceso electoral y convocar a las elecciones contando con la participación de una sola lista. Los accionantes señalaron que habrían sido víctimas de amenazas a su integridad y de que se les privaría del derecho al agua, por lo cual señalaron que estas actuaciones vulneraron sus derechos de participación o políticos. Como pretensión solicitaron que se les permita participar en un proceso electoral en igualdad de condiciones y que, mediante sentencia, se nombre un nuevo tribunal electoral conforme a la ley. Asimismo, como medida cautelar requirieron que, se “suspendan las elecciones de 9 de febrero de 2020 de la [Junta de Agua]” a fin de salvaguardar sus derechos. Esta medida fue concedida mediante auto de 31 de enero de 2020.

² La Unidad Judicial aceptó la medida cautelar solicitada mediante providencia de 31 de enero de 2020. En consecuencia, razonó que “con el objeto de evitar la violación o amenaza de violación de derechos constitucionales con respecto de los comparecientes; se dicta como medida cautelar se suspenda las elecciones de fecha 9 de febrero del 2020 de la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional de Checa”.

de Martha Yolanda Zhagui Zhagui, Rosa Medina Bernal, Cesar Humberto Torres Ortiz todos en calidad de miembros del Tribunal Electoral de la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional de Checa en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**Junta de Agua**”).³ La causa fue signada con el número 01204-2020-00512.

2. El 18 de febrero de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y dictó medidas de reparación.⁴ De esta decisión, Martha Yolanda Zhagui Zhagui, Rosa Medina Bernal y Cesar Humberto Torres Ortiz y José Campoverde interpusieron recurso de apelación.
3. El 16 de abril de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso interpuesto, confirmando en todas sus partes la sentencia recurrida.⁵ En contra de dicha decisión, Martha Yolanda Zhagui Zhagui, Rosa Esperanza Medina Bernal y Cesar Humberto Torres Ortiz solicitaron aclaración y ampliación, recursos rechazados mediante auto de 7 de mayo de 2021.⁶

1.2. Del proceso de ejecución de la sentencia emitida por la Unidad Judicial

4. En la sentencia emitida por la Unidad Judicial la jueza dispuso oficiar a la Defensoría del Pueblo para que en uso de sus facultades realice el seguimiento al cumplimiento de las medidas ordenadas.
5. El 18 de junio de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió la providencia de admisibilidad, en la cual se dispuso lo siguiente:

[...] correr traslado y notificar con la presente providencia al señor Cesar Humberto Torres y otros, en su calidad de accionados de la acción de protección, para que tengan

³ En el proceso compareció José Campoverde en calidad de amicus curiae.

⁴ La Unidad Judicial razonó que “al no haberse dado un trato igualitario a ambas listas al momento de ser calificadas las carpetas y no aplicarse el reglamento y estatuto al cual se rigen en forma igual, transparente e imparcial a ambas listas” se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación y a la participación -elegir y ser elegidos-. Con relación a la medida cautelar, la Unidad Judicial señaló que “se mantiene hasta que se elija un nuevo tribunal electoral de la [Junta de Agua]”.

⁵ La Corte Provincial resolvió rechazar el recurso interpuesto y, confirmar en todas sus partes la sentencia subida en grado. En su razonamiento expuso que, en el caso, se habría comprobado la vulneración de los derechos constitucionales de los accionantes, así como la inobservancia a lo establecido en el artículo 95 de la CRE, hecho que hubiese limitado su derecho de elegir y ser elegidos, lo que inclusive desconoce el artículo 9 literal a) del reglamento de elecciones de la Junta de Agua.

⁶ De la revisión de los recaudos procesales, no se verifica que se haya interpuesto una acción extraordinaria de protección ante este Organismo.

conocimiento tanto de la delegación realizada a la Defensoría del Pueblo, así como, de la obligación de cumplir con la decisión emitida en su contra dentro del auto emitido en la Medida Cautelar conjunta con Acción de Protección [...] con el propósito de que en un plazo de 8 días brinden contestación respecto de las acciones efectuadas por la parte requerida para cumplir con la sentencia [...].

6. El 2 de julio de 2020, Martha Yolanda Zhagui Zhagui, Rosa Esperanza Medina Bernal y Cesar Humberto Torres Ortiz (“**accionados**”) justificaron ante la Unidad Judicial que se había dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, en lo referente a la medida de ofrecer disculpas públicas a los accionantes.⁷
7. El 8 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó un informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia ante la Unidad Judicial, en el cual concluyó lo siguiente:

[l]a medida cautelar de conformidad a lo manifestado por las partes ha sido cumplida.

Hasta la fecha de la realización de la reunión de trabajo las partes informan que no se ha procedido con la elección del nuevo Tribunal Electoral para la elección de la nueva dirección de la Junta Administradora [...].

Según las partes se emitieron disculpas públicas conforme lo ordenado en sentencia; sin embargo, el afectado ha manifestado que estas no cumplen el papel con el que se dictaron, por cuanto, a través de redes sociales, se ha iniciado una campaña de desprestigio en contra suya y otras personas que demandaron la presente Acción de Protección. Considera que las disculpas deben ser expresadas en Asamblea General.

La parte requerida ha informado en la fecha en la que se evacuó la diligencia, que no se ha realizado ningún acercamiento, ni emitido ningún oficio al Tribunal Electoral [...].

La parte afectada ha informado que la junta administradora de agua les ha facturado (a los afectados y afectadas) el gasto realizado en la defensa de los miembros del tribunal electoral; al estar debiendo esta cuenta se les impediría su participación en la elección del directorio de la Junta Administradora de Agua, pues, para ejercer este derecho deben estar al día en los pagos. Consideran este pago ilegal y arbitrario, pues, no está previsto en sus disposiciones normativas [...].

8. En atención al informe presentado por la Defensoría del Pueblo, la Unidad Judicial mediante auto de 25 de noviembre de 2021, dispuso que “la parte actora⁸ en el término de 15 días cumpla con presentar la publicación por la prensa con las disculpas públicas, conforme se les dispuso en sentencia”. Asimismo, dispuso que se dirija un nuevo oficio

⁷ Las disculpas públicas se ofrecieron a través de la edición final del diario EL TIEMPO el 9 de marzo de 2020, cuyo ejemplar consta a foja 171 del expediente de instancia.

⁸ Mediante auto de 9 de diciembre de 2021 se corrigió lo señalado en dicho auto, en el sentido de que es la parte demandada cumpla con presentar la publicación por la prensa.

al Consejo Nacional Electoral (“CNE”), a fin de que se informe al juzgado sobre el proceso electoral.

9. Mediante escrito de 7 de diciembre de 2021, los accionantes informaron a la jueza ejecutora, en lo principal que: (i) estarían siendo revictimizados por parte de los accionados ya que se les habría impuesto una “sanción pecuniaria” por concepto de gastos judiciales en los que habrían incurrido los miembros de la Junta de Agua y que, de no pagarla, no serían tomados en cuenta en el proceso electoral; y, (ii) solicitaron que se ordene a la parte accionada que “cese el hostigamiento, amenazas de corte de servicio y ofensas por redes sociales” en contra de los accionantes.
10. Mediante auto de 9 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial sostuvo que de la revisión del informe presentado por la Defensoría del Pueblo se evidencia “la negativa de la parte demanda de cumplir con lo ordenado en sentencia en el punto 1 de la parte resolutive”. En ese contexto, ordenó que: (i) la parte demandada en el término de 10 días presente el nuevo tribunal electoral; (ii) los accionados se abstengan de “realizar cualquier tipo de intimidación o difamación en contra de la parte actora, por cualquier medio de comunicación”; (iii) el CNE cumpla con “vigilar todo el proceso electoral conforme se dispuso en la sentencia”; (iv) la parte demandada “debe abstenerse” de proceder con los cobros por concepto de gastos judiciales “pues resulta irrazonable que se cobre a la parte actora de la defensa técnica que contrataron para que defiendan a la parte demandada”. Por último, la Unidad Judicial estableció que se dio cumplimiento a la medida [dos] que fue ordenada en sentencia, en lo referente a las disculpas públicas que debían ofrecerse a los accionantes.⁹
11. Mediante escrito de 14 de diciembre de 2021, los accionantes insistieron en que no existiría cumplimiento de la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Así, afirmaron que el nuevo Tribunal Electoral estaría conformado por los accionados, lo que, a su criterio, desconoce lo exigido en el reglamento de elecciones de la Junta del Agua y recalcaron que aún se estaría exigiendo el pago por gastos judiciales.¹⁰

⁹ Respecto del cumplimiento de la medida de ofrecer disculpas públicas la Unidad Judicial aclaró que “[r]evisado el auto de fecha 25 de noviembre de 2021 por un lapsus calami se dispone que la actora presente la publicación por la prensa cuando lo correcto es la parte demandada, revisada la causa a fojas 171 que la parte demandada [sic] ha cumplido con esta obligación por lo que han cumplido [sic] con lo dispuesto en el punto 2 de la parte resolutive de la sentencia [...]”.

¹⁰ Los accionantes señalaron que lo ordenado por la jueza de la Unidad Judicial en lo referente a la disposición de que los accionados se “abstengan de cobrar un monto por el juicio de acción de protección [...] tampoco es acatada [ya que] habían cambiado la razón de la deuda de: pago de procesos judiciales contra el Tribunal Electoral por un supuesto aporte voluntario, con el fin de [ponerles] trabas para no participar en elecciones”. Lo expuesto se encuentra en la foja 249 del expediente de instancia.

12. El 17 de diciembre de 2021 la Unidad Judicial corrió traslado a los accionados para que se pronuncien dentro del término de tres días. Ante lo cual, con fecha 21 de diciembre de 2021, la parte accionada sostuvo que han “cumplido a cabalidad con lo ordenado” en la sentencia.
13. Frente a ello, el 23 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial ordenó a los accionados que “en el término de 5 días justifiquen documentadamente el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, esto es justifiquen como qued[ó] conformado el Tribunal Electoral tanto los miembros principales como sus vocales y suplentes; así como justifiquen documentadamente a qu[é] corresponden los valores que alegan los accionantes se les está cobrando indebidamente”. Al respecto, la parte accionada solicitó a la Unidad Judicial que se requiera información tanto al CNE como a la tesorera de la Junta de Agua a fin de que informen sobre “cómo quedó conformado el Tribunal Electoral” y el detalle de los rubros que adeudan los accionantes, respectivamente; por lo que, se atendió lo solicitado mediante auto de 4 de enero de 2022.
14. El 11 de enero de 2022, la tesorera de la Junta de Agua dio contestación al requerimiento efectuado por la Unidad Judicial, ante lo cual, mediante auto de 20 de enero de 2022, la autoridad judicial evidenció que de acuerdo con las actas se observa que en asamblea se resolvió que los accionantes cubran gastos “de los procesos judiciales”, por lo que se ratificó en su providencia de 9 de diciembre de 2021, bajo prevenciones de ley. Por su parte, el 26 de enero de 2022 y 9 de febrero de 2022, el CNE remitió dos informes parciales de asistencia técnica, apoyo logístico y observación de las elecciones de la directiva de la Junta de Agua. En su último informe, resaltó que “[l]a delegación provincial electoral del Azuay no ha recibido el registro de usuarios de la [Junta de Agua] habilitados o no para sufragar, así como de las deudas que los ciudadanos mantengan con la referida Junta, para realizar el análisis correspondiente sobre los requisitos dispuestos en el estatuto y reglamento de elecciones”. Agregó además que, “el referido proceso electoral aún no concluye”.
15. El 23 de febrero de 2022, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial se remita el expediente a la Fiscalía General del Estado para que se dé inicio a una investigación previa por el delito de desacato, ya que “tanto los delegados del CNE, como el Tribunal Electoral de la Junta de Agua se han burlado de la ley”, violentando sus derechos.¹¹ Posterior a ello, mediante auto de 3 de marzo de 2022, la Unidad Judicial dispuso que se oficie al CNE “haciéndole conocer sobre lo dispuesto mediante los autos de fecha

¹¹ Esta petición la habían presentado el día 9 de febrero de 2022.

9 de diciembre del 2021 y [20] de enero de 2022, a fin de que informe a la juzgadora en el término de [5] días, si la [Junta de Agua] ha cumplido con lo ordenado”.

16. El 8 de marzo de 2022, el CNE presentó ante la Unidad Judicial su informe final y señaló que “el referido proceso electoral ha sido ejecutado; reiterando que la función que se ha venido cumpliendo por la Delegación Provincial Electoral del Azuay, es en calidad de veedores y en cumplimiento a lo que determina el numeral 20 del artículo 25 de [LOEOP], Código de la Democracia”.¹² Dicho informe fue puesto en conocimiento de las partes procesales mediante auto de 16 de marzo de 2022.
17. El 21 de marzo de 2022, los accionantes solicitaron a la jueza ejecutora que “se anule todo lo actuado por el Tribunal Electoral, la Junta de Agua, se emita un informe al Ministerio del Medio Ambiente a fin de que se abstengan a [r]egistrar a la lista uno, por ser una lista que ganó en base a atropellos de derechos y no fueron apegados a la ley ni estatutos y reglamento de la Junta, y se remita a Fiscalía a fin de que se aplique”.¹³ Mediante auto de 5 de abril de 2022, la Unidad Judicial dispuso que se corra traslado con el informe presentado por el CNE a la Defensoría del Pueblo para que “se pronuncien y den cumplimiento [sic] a lo dispuesto en sentencia, para lo que se le concede un término de 10 días”.
18. El 25 de mayo de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó un informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia ante la Unidad Judicial, informando, en lo principal, que solicitaron a la Junta de Agua y al CNE que remitan un “informe debidamente documentado sobres [sic] las acciones tendientes a dar cumplimiento de la sentencia.” No obstante, no se habría dado cumplimiento a lo solicitado.

1.3. Del procedimiento ante la Corte Constitucional

19. El 14 de julio de 2022, la Unidad Judicial remitió de oficio a este Organismo el expediente de la causa 01204-2020-00512, con su respectivo informe.
20. La sustanciación de esta acción le correspondió, por sorteo, a la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez la cual mediante auto de 5 de mayo de 2025, ordenó por

¹² El informe presentado por el CNE consta en las fojas 473 hasta la 633 del expediente de instancia. Como alcance al mismo y sobre las medidas ordenadas en sentencia, el 14 de marzo de 2022 informó que: (i) el 12 de diciembre de 2021 se realizó la elección de la nueva directiva de la Junta de Agua, en la cual participaron en calidad de veedores; (ii) el CNE ha venido cumpliendo con las actividades programadas dentro del proceso electoral en calidad de veedores; y, (iii) se ratifica en lo indicado en las observaciones del informe final.

¹³ Esta petición fue reiterada por los accionantes mediante escritos ingresados el 1, 27 de abril, 18 de mayo y 6 de junio de 2022.

segunda ocasión que la Junta de Agua informe de manera motivada sobre el alegado incumplimiento de la sentencia, lo cual fue cumplido el 30 de mayo de 2025.¹⁴ Asimismo, solicitó a la Unidad Judicial que remita su informe de descargo debidamente motivado con relación al cumplimiento de las medidas ordenadas, el mismo que fue presentado el 8 de mayo de 2025.¹⁵

21. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC, asignó la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Raúl Llasag Fernández.¹⁶ En atención, al orden cronológico, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, mediante auto de fecha de 26 de agosto de 2025.

2. Competencia

22. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

23. La sentencia cuyo cumplimiento está en análisis, es la de 18 de febrero de 2020 dictada por la Unidad Judicial, en la que se ordenó:

1) Que se elija un nuevo Tribunal Electoral para la elección de la nueva Directiva de la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional de Checa, el mismo que debe ser imparcial y transparente, de acuerdo a lo que establece el Estatuto y Reglamento electoral sobre el cual se rige la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional de Checa. 2) El Tribunal electoral actual deberá a través de una publicación por uno de los diarios de mayor circulación de la ciudad de Cuenca expresar disculpas públicas a la parte actora por la vulneración de sus derechos constitucionales, debiendo presentar en el término de 15 días un ejemplar íntegro de la publicación. 3) A fin de garantizar unas elecciones imparciales y transparentes se dispone que se OFICIE al Concejo Nacional Electoral [sic] a efecto de que vigilen todo el proceso electoral desde la conformación del Tribunal Electoral de la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional de Checa, hasta la culminación del mismo, debiendo informar a

¹⁴ [Informe](#) presentado por Mario Tarcisio Fajardo, quien se identifica como presidente de la Junta de Agua.

¹⁵ [Informe](#) presentado por la jueza ejecutora.

¹⁶ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza, Teresa Nuques Martínez.

esta juzgadora como se ha desarrollado el mismo y si se apegó estrictamente al reglamento de elecciones al cual se rigen. 3) Conforme el contenido del Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejecutoriada esta sentencia OFICIESE a la Defensoría del Pueblo para que realicen un seguimiento al cumplimiento de la sentencia [sic] 4) Ejecutoriada esta sentencia remítase las copias a la Corte Constitucional, en cumplimiento lo que establece el Art. 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador.

4. Alegaciones de las partes

4.1. De la Unidad Judicial

- 24.** Cabe señalar que, en el presente caso, la jueza ejecutora presentó, de oficio y mediante auto contentivo del informe motivado de 21 de junio de 2022, la acción de incumplimiento ante esta Corte, respecto al proceso. De la revisión del expediente de instancia, no se constata que los accionantes de la causa hayan requerido que el proceso se remita a este Organismo, alegando el incumplimiento de la sentencia antes mencionada.
- 25.** Ahora bien, en ese contexto, la jueza ejecutora, Ruth Cristina Álvarez Toral, en su informe realiza un recuento de las actuaciones procesales dentro de la acción de protección, así como del trámite defensorial CASO-DPE-0101-010101-209-2022-005347, con el cual se dio seguimiento al cumplimiento de la sentencia de 18 de febrero de 2020, que fue ratificada por la Corte Provincial (actuaciones detalladas en la sección 1.2. *ut supra*).
- 26.** En esa línea, sostiene que ha existido una negativa reiterada por parte de los accionados de dar fiel cumplimiento a lo ordenado en sentencia, esto lo sustenta citando las diferentes actuaciones realizadas por el CNE y la Defensoría del Pueblo, así como, las providencias emitidas por su autoridad. Afirma que, en el presente caso únicamente la medida dos en lo que respecta a las disculpas públicas por parte de los accionados, es la “que se ha cumplido” y se refiere, además, a presuntas irregularidades que habrían existido en la elección de un nuevo tribunal electoral para la elección de la directiva de la Junta de Agua.
- 27.** Por último, sostiene que debido al reiterado incumplimiento por parte de los accionados “se dispuso se remitan copias del [sic] todo el proceso a la Fiscalía, por presumirse la existencia de un ilícito. Así también, conforme el contenido del Art. 164.1 de la [LOGJCC]” se dispuso que de oficio se remita a esta Corte el expediente constitucional.

4.2. De la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional San Andrés de Checa

28. En su informe presentado el 30 de mayo de 2025, Mario Tarcisio Fajardo, quien comparece en calidad de presidente de la Junta de Agua, realiza un recuento de los hechos relevantes del caso y enlista las actuaciones que se habrían realizado en aras de cumplir lo ordenado. En lo principal, resalta lo siguiente:

[...] 2. Los accionados dieron cumplimiento a las Disculpas públicas, publicado en el Diario El Tiempo, de Cuenca, de fecha lunes 9 de marzo de 2020, página 09. [...].

5. Respecto a la designación de un nuevo Tribunal Electoral para el proceso de Elecciones de la Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento Regional San Andrés de Checa, debo mencionar que: Si bien es verdad que dispone la señora Juez Constitucional que [elijan] nuevos miembros, pero la votación popular, de los usuarios, designa a las personas en las cuales son [sic] puedo tener injerencia [sic], puesto que en su libre albedrío y derecho de elegir y ser elegido los miembros de la Asamblea general es la máxima Autoridad de la Organización Comunitaria de Agua Potable quienes elige. Razones que ha atrasado nuevamente las designaciones o renovación de los Directivos de esta Junta de Agua; [...].

7. Por el supuesto Incumplimiento de los [sic] Resuelto por la señora Juez, Ruth Cristina Álvarez Toral, Juez de la Unidad Judicial de la familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Cuenca quienes dispuso pase los autos pertinentes a Fiscalía de Cuenca, por supuesto incumplimiento de Decisiones legítimas de Autoridad Competente, pero con la sustanciación de Fiscalía (Expediente Fiscal No. 010101822090721, dispuso el Archivo.

8.- Señora Juez dejo constancia que hasta la presente fecha no hemos puesto costo alguno, con carácter de honorarios de defensa judicial, a los accionantes.

5. Cuestión previa

29. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento corresponde a esta Corte determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia;¹⁷ considerando que este Organismo en reiteradas ocasiones se ha pronunciado sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento.¹⁸
30. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue presentada por la autoridad judicial. Por lo tanto, es preciso que se analice si se cumplieron los requisitos para la

¹⁷ 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 procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¹⁸ CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023, párr. 31; CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 53; CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 25.

presentación de oficio de una acción de cumplimiento. Para este fin, y previo a emitir un pronunciamiento de fondo del asunto, la Corte considera pertinente analizar el siguiente problema jurídico: **¿La jueza ejecutora cumplió los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC para presentar, de oficio, una acción de incumplimiento?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La jueza ejecutora cumplió los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC para presentar, de oficio, una acción de incumplimiento?

- 31.** La LOGJCC en su artículo 163 establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Los artículos 164 de la LOGJCC y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional regulan el proceso de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia. Estas normas establecen que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia del proceso de origen.
- 32.** En ese orden de ideas, el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), en su numeral 1, prevé que:

[...] 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 [...].
- 33.** De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, de forma excepcional, una acción de incumplimiento puede no iniciar a petición de parte e iniciarse por parte del órgano judicial encargado de su ejecución. Para ello, es necesario que existan impedimentos justificados para la ejecución oportuna de la decisión, los cuales deben estar claramente alegados.¹⁹
- 34.** En estos casos, “la autoridad jurisdiccional debe presentar un informe debidamente motivado, en el que se expongan las razones por las cuales la ejecución oportuna de la

¹⁹ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

sentencia constitucional ha sido imposible de ejecutar”.²⁰ Si se omite justificar estas razones, los jueces podrían dilatar innecesariamente el proceso, afectando el derecho a la tutela judicial efectiva, particularmente en su dimensión de ejecución de las decisiones jurisdiccionales.²¹

- 35.** El ordenamiento jurídico prevé varios mecanismos a través de los cuales los jueces y juezas puedan promover la ejecución de sus decisiones en materia constitucional. Así la Corte ha sostenido:

[...] los jueces de instancia 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. Es por esto que, durante el conocimiento de la acción de incumplimiento, este Organismo también evalúa la actuación de la autoridad judicial como ejecutor natural de la decisión e incluso ha advertido que el incumplimiento de lo determinado en el artículo 21 de la LOGJCC podría “configura[r] una infracción disciplinaria como la manifiesta negligencia”. Esto se debe a que, si los jueces de instancia no promueven el cumplimiento de sus fallos, incumplen su deber legal y tornan inoperante al sistema procesal, pero lo más grave es que con su falta de diligencia comprometen la ejecución del fallo y trastocan, junto con el sujeto obligado, el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de ejecución de las decisiones (énfasis añadido).²²

- 36.** En la sentencia 38-19-IS/22, esta Corte recordó que los jueces ejecutores cuentan con facultades de seguimiento, delegación, correctivas, coercitivas, modulativas y de sanción.²³ De esta manera, cuando los jueces ejecutores acuden ante este Organismo con una acción de incumplimiento, resulta indispensable que esta Corte verifique *prima facie* **i.** que la autoridad judicial haya remitido un informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la 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. Ambos requisitos deben cumplirse de manera concurrente. En caso de que uno de ellos no se satisfaga, la Corte no está obligada a continuar con el examen de la causa, y puede rechazar la acción.

²⁰ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 59; sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párrs.19 y 21; y, sentencia 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr.40.

²¹ CCE, sentencia 136-21-IS/24, 6 de septiembre de 2023, párr. 20; sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

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

²³ CCE, sentencia 234-22-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 20.

37. Ahora bien, en el presente caso respecto del primer requisito (i), de la revisión del informe presentado por la jueza de la Unidad Judicial,²⁴ esta Corte verifica que se detallan las acciones realizadas en la etapa de ejecución, y para ello se hace referencia expresa a varias actuaciones de la Defensoría del Pueblo, el CNE, así como autos dictados por la autoridad judicial. A saber:

37.1. El 18 de junio de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió la providencia de admisibilidad en la cual habría dispuesto a los accionados el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de 18 de febrero de 2020.

37.2. El 8 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo remitió un informe sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas.

37.3. En atención al informe presentado, mediante auto de 9 de diciembre de 2021, la jueza ejecutora ordenó: (i) que la parte demandada en el término de 10 días presente el nuevo tribunal electoral; (ii) que los accionados se abstengan de “realizar cualquier tipo de intimidación o difamación en contra de la parte actora, por cualquier medio de comunicación”; (iii) al CNE “vigilar todo el proceso electoral conforme se dispuso en la sentencia”; (iv) que la parte demanda “debe abstenerse” de proceder a los cobros por concepto de gastos judiciales “pues resulta irrazonable que se cobre a la parte actora de la defensa técnica que contrataron para que defiendan a la parte demandada”.

37.4. Frente a nuevos escritos presentados por las partes procesales, en relación con el incumplimiento de la sentencia, la jueza ejecutora mediante auto de 20 de enero de 2022 resolvió ratificarse en lo dispuesto en el auto de 9 de diciembre de 2021, así como dispuso oficiar al CNE a efectos de que “en el término de 48 horas cumpla con lo ordenado mediante auto de 4 de enero de 2022, bajo prevenciones del art. 282 del COIP”.

37.5. El 8 de marzo de 2022, el CNE presentó un informe final del proceso electoral, el cual fue puesto en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, concediéndole un “termino de 10 días” para pronunciarse respecto del cumplimiento de la sentencia.

37.6. Mediante escrito de 25 de mayo de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó un informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia a la jueza ejecutora, señalando que mediante correo electrónico institucional de fecha 6 de mayo de

²⁴ A fojas 669 a 672 del expediente de instancia.

2022 se solicitó información a los accionados sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas. Sin embargo, no se recibió contestación al requerimiento realizado.

37.7. Ante este panorama, mediante auto de 21 de junio de 2022, la jueza ejecutora señaló:

[e]xistiendo un flagrante incumplimiento [sic] de la sentencia por parte de los accionados en esta causa [...] remítase copias de todo el proceso a la Fiscalía, por presumirse la existencia de un ilícito. Así también, conforme el contenido del Art. 164.1 de la [LOGJCC] [...] en relación con el Art. 96 numeral 1 del Reglamento de Sustanciación de Proceso de la Corte Constitucional [...]. Mediante oficio hágase a la Corte Constitucional el del contenido [sic] de este auto, mediante el cual se informa el incumplimiento de la sentencia emitida dentro de esta causa, debiendo remitirse el presente proceso, dejándose copias certificadas en esta instancia.

- 38.** Al respecto, esta Corte considera que, si bien la Unidad Judicial remitió un informe sobre las diligencias efectuadas para el cumplimiento de la sentencia, en dicho informe no se expusieron las razones por las cuales la ejecución de la sentencia le resultó imposible. Es decir, no se argumentó de manera concreta qué impedimentos le impidieron continuar promoviendo su cumplimiento. De hecho, se evidencia que, de las atribuciones que ostentan los jueces ejecutores para el cumplimiento de las sentencias constitucionales conforme al párrafo 36 *ut supra*, la Unidad Judicial únicamente hizo uso de su facultad de seguimiento y delegación, habiendo omitido – frente al incumplimiento- efectuar la aplicación de las medidas correctivas y sancionatorias correspondientes.
- 39.** Cabe aclarar que, si bien la jueza ejecutora empleó la medida de delegación esta no suple la función de jueza ejecutora que ostenta ya que esta medida es naturalmente auxiliar. Pues, a través de esta delegación la Defensoría del Pueblo se limita a verificar y comunicar al juez ejecutor sobre el cumplimiento de los acuerdos reparatorios emitidos por los jueces constitucionales, mientras que la competencia de ejecución se mantiene en el o la jueza ejecutora.
- 40.** Por otro lado, respecto de la medida coercitiva -remitir el caso a la Fiscalía General del Estado- esto lo hizo en el mismo auto en el que dispuso la presentación de la presente acción de incumplimiento, sin agotar previamente otras medidas.
- 41.** Por lo tanto, esta Corte concluye que no se cumplió con el requisito (i) descrito en el párrafo 36 *ut supra* y evidencia que no existieron razones que hayan impedido a la jueza ejecutora continuar con las diligencias tendientes al cumplimiento de la

sentencia. Además, debe considerarse que los requisitos detallados en el párrafo citado son concurrentes y no alternativos, de manera que, al no cumplirse el primero de ellos, se configura un incumplimiento insubsanable. En ese sentido, conforme lo sostuvo la Corte en la sentencia 214-22-IS/23, los requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento no son subsanables.²⁵ Se debe añadir que la acción de incumplimiento no puede ser vista como un medio alternativo de ejecución, sino que exige la verificación previa de que la jueza o juez ejecutor no pueda continuar promoviendo el cumplimiento de las medidas ordenadas pese a emplear todas las medidas a su alcance, lo cual no se observa en el presente caso. Al no cumplirse con este requisito, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.

- 42.** En consecuencia, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento de oficio incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional previamente expuesta, por lo que corresponde desestimar la acción y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora con la finalidad de que realice las diligencias necesarias para el cumplimiento de la sentencia.

7. 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 **130-22-IS**.
- 2.** Devolver el expediente a la judicatura de origen, a fin de que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

²⁵ CCE, sentencia 214-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 12.

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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL