

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 68-21-IS

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

SENTENCIA 68-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de la resolución de 16 de febrero de 2007, confirmada por este Organismo, dictada en el marco de una acción de amparo constitucional, al verificar que la resolución fue cumplida integralmente y que no existe un acto ulterior que la afecte. Además, la Corte Constitucional llama la atención al accionante y su abogado patrocinador por incurrir en abuso de derecho, y sobre esta última ordena sanciones disciplinarias por el abuso del derecho por haber presentado acciones constitucionales de forma sucesiva.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de noviembre de 2006, Mauricio Rolando Delgado Carabalí (“**accionante**”) presentó una acción de amparo constitucional en contra del comandante general de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, el accionante impugnó la resolución emitida por el Consejo Superior de la Policía Nacional, el 7 de diciembre del 2005, mediante la cual se le dio de baja de su cargo.¹
2. El 16 de febrero de 2007, el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha (“**Juzgado de lo Civil**”) aceptó la acción de amparo constitucional, dejó sin efecto la resolución impugnada y dispuso medidas de reparación.² La Policía Nacional interpuso recurso de apelación.
3. El 7 de agosto de 2007, la Policía Nacional reintegró al accionante.

¹ Juicio 17308-2006-1114. La destitución se concretó en la resolución 840-2005-CS-PN de 7 de diciembre del 2005, que ordenó la baja del accionante y fue publicada en la Orden General 112 de 13 de junio de 2006. El hecho por el cual fue desvinculado de su cargo de policía el 13 de junio de 2006 se fundamentó en haber pagado “\$10 al Jefe de la J.P.M.P para salidas de navidad”.

² El juez como medidas de reparación ordenó: (i) dejar sin efecto la resolución 840-2005-CS-PN dictada por el Consejo Superior de la Policía Nacional el 7 de diciembre de 2005, mediante el cual se solicitó al comandante General de la Policía Nacional dar de baja de la Institución Policial al servidor policial, y (ii) el reintegro del servidor policial a sus funciones.

4. El 26 de noviembre de 2008, la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición confirmó la resolución expedida el 16 de febrero de 2007 y devolvió el expediente al juzgado de origen.³

1.1 Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 15 de junio de 2021, el accionante presentó ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento alegando el incumplimiento de las resoluciones constitucionales por parte del Ministerio del Interior y el Consejo Superior de la Policía Nacional. Alegó el incumplimiento de la resolución del 16 de febrero de 2007 y la resolución de apelación 0323-07-RA del 26 de noviembre de 2008.
6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de octubre de 2023 y dispuso que el Consejo Superior, el comandante general de la Policía Nacional, el presidente del Consejo de Clases y Policías, el Ministerio del Interior y a la Procuraduría General del Estado presenten sus informes.
7. El 31 de octubre de 2023, la Procuraduría General del Estado señaló casilla constitucional y correos electrónicos para futuras notificaciones.
8. El 13 de noviembre de 2023, la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador presentó su informe de descargo.
9. El 30 de enero de 2024, mediante providencia se dispuso a la Unidad Judicial Civil presente su informe.⁴ No obstante, hasta la presente fecha no ha remitido el informe motivado.
10. El 2 de febrero de 2024, el Ministerio del Interior designó a su defensa técnica y señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.⁵

³ El proceso fue signado con el 0323-07-RA.

⁴ Además, se corrió traslado de los escritos presentados por la Procuraduría General del Estado y la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador, a Mauricio Rolando Delgado Carabalí, a fin de que se pronuncie al respecto.

⁵ Ese mismo día, el Ministerio de Gobierno manifestó que mediante decreto ejecutivo 381 de 30 de marzo de 2022 se realizó la escisión del ministerio y consecuentemente se creó el Ministerio del Interior, organismo encargado de ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional. Por tal motivo, solicita que se deje de contar con el Ministerio de Gobierno en la presente causa y en su lugar se cuente con el Ministerio del Interior en calidad de legitimado pasivo.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se solicita

12. La resolución del Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha de 16 de febrero de 2007, en lo principal, dispuso:

El Juez Octavo de lo Civil de Pichincha resuelve conceder el amparo constitucional a Mauricio Rolando Delgado Carabalí, suspendiendo definitivamente los efectos de la resolución No. 840-2005-CS-PN dictada por el Consejo Superior de la Policía Nacional, el 7 de diciembre del 2005, mediante la cual solicitó al Comandante General de la Policía Nacional, proceda a dar de Baja de la Institución Policial al accionante, debiendo con esta resolución, ser reintegrado de inmediato a sus funciones.

13. La resolución 0323-07-RA de la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición del 26 de noviembre de 2008 resolvió: “1.- Confirmar en todas sus partes la resolución expedida el 16 de febrero de 2007 por la Jueza Octavo de lo Civil de Pichincha; y, en consecuencia, conceder el amparo solicitado por MAURICIO ROLANDO DELGADO CARABALI; 2.- Devolver el expediente al Juzgado de origen para los fines previstos [...]”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante

14. El accionante solicita el cumplimiento de la resolución de **16 de febrero de 2007** y la resolución 0323-07-RA del 26 de noviembre de 2008 que confirmó su restitución a las filas policiales.
15. Alega que mediante el Acuerdo Ministerial 03308 de **6 de junio del 2013** se dispuso separarlo por segunda ocasión de la institución policial, esto fue el 7 de junio de 2013.⁶

⁶ Mediante memorando 2013-1538-P1-SZ1 de 07 de junio del 2013 se le notificó su separación dispuesta en el Acuerdo Ministerial 03308 de 06 de junio de 2013, con el cual se dispuso separar de manera definitiva y con

A su criterio, esta segunda separación constituiría un acto ulterior que desconoce en absoluto la resolución de amparo y que vulneró sus derechos constitucionales al derecho a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, al debido proceso y al trabajo.

16. En virtud de lo expuesto, el accionante solicita que se acepte su demanda, se declare el incumplimiento de la resolución del 16 de febrero de 2007 y la resolución 0323-07-RA del 26 de noviembre de 2008, se deje sin efecto el Acuerdo Ministerial 03308 del 6 de junio de 2013, se ordene su reintegro a la institución policial, el pago de todas las remuneraciones que dejó de percibir, y “la marginación respectiva de la hoja de vida profesional [del acto] administrativo que motivo (sic) la baja de la institución Policial”.

4.2 Argumentos de la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador

17. La Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador (“**Policía Nacional**”), en su informe de 13 de noviembre de 2023, manifiesta que dio **estricto cumplimiento a la sentencia** emitida por el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha, toda vez que mediante la resolución 2007-531-CS-PN, publicada en la Orden General 151 de 30 de julio de 2007, se le designó al accionante el cargo y funciones en la provincia del Carchi (CPD-CP10-JPSU-OPERA-SU) y, posteriormente, funciones en la provincia de Imbabura (CPD-CP12-JPSU-OPERA-SU) durante el periodo 2011-2013. De tal manera, que el accionante trabajó desde el 7 de agosto de 2007 hasta el 6 de junio de 2013 de manera activa, “percibiendo todos los beneficios económicos de ley” y “se le garantizó todos sus derechos”.⁷
18. Adicionalmente, expresa que la desvinculación del accionante en el año 2013 se debió al decreto ejecutivo 632 mediante el cual se ordenó la reorganización de la Policía Nacional. Así, con el fin de continuar con el proceso de restructuración y autodepuración de la institución policial, mediante el Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013 se separó de la institución a varios de los “servidores policiales que fueron determinados no idóneos para el servicio, por haberse alejado de la misión constitucional de la Policía Nacional”. Agrega, que el proceso de autodepuración fue realizado bajo el principio de autotutela, el cual le faculta a la administración regular su *statu quo* con la finalidad de precautelar el bien común e interés general que son parte de la misión de la Policía Nacional.

efecto inmediato de las filas de la Policía Nacional del Ecuador a las y los servidores policiales calificados como servidores que se alejaron de la misión institucional, entre ellos, el accionante. La destitución fue publicada en la Orden General 108 de 6 de junio de 2013.

⁷ A páginas 2 y 3 del informe presentado por la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador.

19. La Policía Nacional señala que se realizó un análisis individual del servidor policial y se consideró sus deméritos y juicios en el cual se observó que durante el periodo 2004, 2008 y 2011 registró un total de 144 horas de arresto disciplinario. Por esta razón, se le consideró no idóneo y probo para brindar el servicio policial, ya que con sus acciones transgredió “los preceptos institucionales, legales y constitucionales, como la propia misión de la Policía Nacional establecido en el art. 163 de la Constitución”.
20. Finalmente, indica que la sentencia dispuesta por el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha fue cumplida de manera íntegra, por lo que, solicita que se rechace la presente acción de incumplimiento de sentencia.

5. Cuestión previa

21. La decisión, cuyo cumplimiento se exige, proviene de un recurso de **amparo constitucional**;⁸ por esta razón, corresponde verificar los requisitos establecidos en la LOGJCC para la presentación de una acción de incumplimiento en relación con la Ley de Control Constitucional, tomando en cuenta que la “autoridad encargada de la ejecución [de una resolución de amparo] es el juez de instancia”.
22. Al respecto, este Organismo ha precisado que la acción de incumplimiento es subsidiaria y, para salvaguardar aquello, ha establecido requisitos de procedencia de esta acción basada en las disposiciones de la LOGJCC, cuando es presentada directamente ante la Corte Constitucional.⁹ Esta Corte también ha desarrollado ciertas excepciones a los requisitos contenidos en el artículo 164 de la LOGJCC para el ejercicio de la acción, que le han permitido conocer el fondo del caso. Por ejemplo, en la sentencia 74-19-IS/23, este Organismo señaló que en los recursos de amparo, (i) el transcurso del tiempo puede tornar tanto a las medidas de reparación como a las facultades de la autoridad ejecutora en ineficaces; y, (ii) la existencia de situaciones procesales no atribuibles a la negligencia de la persona afectada, que han incidido para que los derechos vulnerados no hayan sido

⁸ CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023. Este Organismo señaló que: “la acción de incumplimiento es una garantía jurisdiccional que, en un inicio fue concebida para la ejecución de resoluciones de amparos constitucionales, decisiones que debido al cambio de normativa no tenían un cauce procesal para su cumplimiento.”

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022. Esto son: (i) que el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; y que por consiguiente; (ii) haya o hayan requerido al juez la remisión del expediente del proceso en conjunto con el informe que contenga las razones del incumplimiento del juez o de la autoridad obligada y los motivos por lo que existió imposibilidad de ejecutar la decisión; y, (iii) que la autoridad haya negado la solicitud de la remisión del expediente y el informe o no lo haga oportunamente.

reparados.¹⁰ Asimismo, en la sentencia 75-19-IS/23, este Organismo, para dar un trato igualitario de los accionantes, no verificó el cumplimiento de los requisitos para presentar directamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, porque se identificó que las personas accionantes son beneficiarias de una resolución de amparo constitucional que ya había tenido un pronunciamiento de este Organismo en la sentencia 55-17-SIS-CC, pero que no fueron beneficiados por la referida sentencia.¹¹

- 23.** En este caso, este Organismo observa que la decisión alegada como incumplida fue emitida el 26 de noviembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición, es decir, hasta la presente fecha han transcurrido más de quince años desde la emisión de la resolución de la acción de amparo constitucional. Asimismo, se constata que el presunto acto ulterior que afectaría el cumplimiento integral de la resolución fue emitido hace más de diez años, el 6 de junio de 2013.
- 24.** En ese orden de ideas, este Organismo verifica, en el presente caso que confluyen las siguientes particularidades, que motivan una excepción adicional: (i) corresponde a una decisión de amparo constitucional fundamentada antes de la vigencia de la Constitución del año 2008, y sustanciada bajo la Ley de Control de Constitucionalidad, (ii) esta decisión fue emitida por este mismo Organismo (antes Tribunal Constitucional), y (iii) se alega un presunto incumplimiento que por el transcurso del tiempo podría afectar a las medidas de reparación que supuestamente adoptó este Organismo. También se advierte que negar esta acción de incumplimiento de sentencias por no cumplir requisitos y devolverla al juez ejecutor podría afectar la eficacia de las medidas de reparación que supuestamente adoptó este Organismo y afectaría la tutela judicial efectiva, en su componente de ejecución de las sentencias constitucionales.
- 25.** En consecuencia, en este caso, sí es necesario que esta Corte conozca el fondo de una decisión ratificada por esta misma Corte Constitucional.

6. Planteamiento del problema jurídico

- 26.** La resolución 0323-07-RA de la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición de 26 de noviembre de 2008 confirmó la resolución de primera instancia de 16 de febrero de 2007, la cual aceptó el recurso de amparo, dejó sin efecto la resolución impugnada y como única medida de reparación ordenó a la Policía Nacional que **se reintegre** al accionante a las funciones dentro de la institución policial.

¹⁰ CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 18.

¹¹ CCE, sentencia 75-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 33.

27. Respecto a la medida de dejar sin efecto la resolución impugnada, se verifica que es una medida dispositiva que se cumple de forma inmediata, por lo que este Organismo no planteará ningún problema jurídico al respecto.
28. En relación con la medida referida, se formula el siguiente problema jurídico: ¿La Policía Nacional reintegró a Mauricio Rolando Delgado Carabalí a sus funciones dentro de la institución policial?

7. Resolución del problema jurídico

¿La Policía Nacional reintegró a Mauricio Rolando Delgado Carabalí a sus funciones dentro de la institución policial?

29. La Corte Constitucional ha determinado que la acción de incumplimiento de sentencias tiene por objeto proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas.¹²
30. De tal manera, que corresponde verificar el presunto incumplimiento de la resolución de 16 de febrero de 2007, y determinar si en el presente caso la Policía Nacional ha cumplido o no con la única medida de reparación ordenada en la resolución y, posteriormente, ratificada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición.
31. De la revisión de los recaudos procesales, este Organismo constata lo siguiente:
- 31.1. El 30 de julio de 2007, mediante Orden General 151 se publicó la resolución con la que se dispuso **dejar sin efecto** la resolución 2006-006-CG-B-MC-SCP, que ordenó la baja de las filas policiales al accionante y, en consecuencia, se le designó que preste sus servicios en el CPD-CP10-JPSU-OPERA-SU-OPERATIVO.
- 31.2. El 7 de agosto de 2007, se **reintegró** al accionante en el cargo y funciones en una unidad de policía del Carchi (CPD-CP10-JPSU-OPERA-SU-OPERATIVO).

¹² CCE, sentencia 27-20-IS/23, de 12 de octubre de 2023, párr. 29. Sentencia 15-14-IS/21, de 22 de septiembre de 2021, párr. 20.

- 31.3. Desde el 7 de agosto de 2007 hasta el 6 de junio de 2013, el accionante trabajó durante 6 años activos percibiendo todos los beneficios de ley dentro de la institución policial.
32. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la medida fue **integralmente cumplida** por la autoridad obligada -Policía Nacional- de conformidad a lo dispuesto en la resolución de 16 de febrero de 2007 y confirmada por la resolución 0323-07-RA de 26 de noviembre de 2008.
33. Ahora bien, el accionante alega que, en principio, la Policía Nacional le reintegró a la institución policial, pero por segunda ocasión fue separado de las filas de la institución mediante el Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013. A su criterio señala la existencia de un presunto “acto ulterior” que afectó el cumplimiento de la resolución de primer nivel que confirmó aceptar el amparo constitucional.
34. Por tal motivo, corresponde ahora verificar si este acto puede ser considerado como un acto ulterior que afecte la resolución de 16 de febrero de 2007, confirmada por este Organismo, de conformidad con lo determinado en el artículo 22 numeral 5 de la LOGJCC.¹³ Al respecto, este Organismo ha mencionado que, en las acciones de incumplimiento, un acto ulterior es una actuación posterior a la ejecución de la decisión judicial, que tiene como fin defraudar el real cumplimiento de una sentencia constitucional.¹⁴
35. El Acuerdo Ministerial 03308 dispuso separar de forma definitiva de las filas policiales, entre otros, a Mauricio Rolando Delgado Carabalí.¹⁵ Respecto a los agentes policiales separados, señala:

[D]e acuerdo a dicho informe [031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013], registran [los agentes policiales] aspectos que van en contra de la doctrina institucional, en prevalencia el interés público acorde al derecho a la seguridad integral y aun servicio de calidad, siendo en consecuencia determinados por parte de la Institución Policial como servidores que se han alejado de la misión constitucional [...] por su historial judicial así como también conforme

¹³ LOGJCC, artículo 22.- Violaciones procesales.- En caso de violación de trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas: [...] 5. No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones.

¹⁴ CCE, sentencia 13-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 35.

¹⁵ El acuerdo referido se fundamentó en la resolución 2013-337-CSG-PN del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional de 5 de junio de 2013, la misma que hace referencia al informe 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013 de la Inspectoría General de Policía.

se desprende de la respectiva hoja de vida, han sido calificados y determinados [...] [como] personal NO IDÓNEO para continuar conformando las filas de dicha Entidad [...].

36. La Policía Nacional señaló que, en su informe general 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013, se tomaron en cuenta los expedientes, la hoja de vida profesional y la base de datos de cada uno de los servidores policiales desvinculados mediante el referido acuerdo ministerial. Respecto al accionante, la Policía Nacional, en su informe de descargo de 13 de noviembre de 2023, señaló que la desvinculación en el año 2013 se debió a que se le consideró “no idóneo y probo” para el servicio policial en razón de los deméritos registrados en su hoja de vida y en la base de datos de la Dirección General de Personal de la Policía Nacional, por cuanto se verificó que durante el periodo 2004, 2008 y 2011 registraba un total de **144 horas de arresto disciplinario**.
37. De la información analizada, esta Corte observa que la posterior desvinculación efectuada en 2013 a Mauricio Rolando Carabalí Delgado, mediante el Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, el cual se fundamentó en la resolución 2013-337-CSG-PN y en el informe 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo del mismo año, fue en razón de la existencia de varias faltas disciplinarias realizadas por el accionante durante el periodo 2004, 2008 y 2011, en específico, por incurrir en un arresto disciplinario por un total de 144 horas.
38. Además, se verifica que las faltas disciplinarias (2008 y 2011) que incurrieron en el arresto disciplinario fueron posteriores a su reincorporación (2007) y que, a su vez, no se circunscriben a los mismos hechos y faltas conocidas en la resolución de amparo constitucional que alega supuestamente incumplida el accionante, puesto que su primera desvinculación fue por incurrir en una mala conducta por haber pagado “\$10 al Jefe de la J.P.M.P para salidas de navidad”.¹⁶
39. En consecuencia, este Organismo encuentra que la segunda desvinculación realizada en 2013 al accionante mediante el acuerdo ministerial no constituye un acto ulterior que afecte a la resolución de amparo, de conformidad con el artículo 22 numeral 5 de la LOGJCC. Por lo que, se verifica que la resolución de 16 de febrero de 2007, que fue confirmada por este Organismo, se encuentra integralmente cumplida, pues solo se ordenó el reintegro sin ninguna otra condición y este reintegro se cumplió el 7 de agosto de 2007.

¹⁶ Estos hechos que constan en el resumen ejecutivo y registros internos de la hoja de vida del accionante y a fojas 10 a 12 del expediente constitucional. Asimismo, su hoja de vida consta dentro del expediente de la causa 4-13-IA.

40. Finalmente, es pertinente mencionar que de la revisión del sistema EXPEL se identifica que Mauricio Rolando Carabalí Delgado presentó **dos acciones de protección** por su separación en el año 2013 en contra del Ministerio del Interior (entonces Ministerio de Gobierno), la Comandancia General de la Policía Nacional, el presidente del Consejo Superior de Generales de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado impugnando los mismos actos,¹⁷ que según el accionante constituirían un acto ulterior.
41. Por una parte, el 1 de julio de 2013 en el proceso 17371-2013-3320, el accionante presentó la **primera acción de protección** que fue rechazada en primera instancia por la Unidad Judicial,¹⁸ y confirmada en segunda instancia por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.¹⁹ Por otra parte, consta el proceso 10281-2021-03142 de 9 de diciembre de 2021, en el que el accionante presentó la **segunda acción de protección** que fue rechazada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra.²⁰
42. De lo expuesto, esta Corte constata que el mismo accionante consideró que la desvinculación del año 2013 fue por actos independientes y posteriores a su primera desvinculación; por esta razón, el mismo presentó dos acciones de protección autónomas y sucesivas reconociendo de que no se trataba de actos ulteriores. La presentación de varias acciones sucesivas podría configurar un abuso del derecho. En consecuencia, este Organismo analizará si la conducta del accionante incurre en un abuso del derecho.
43. Al respecto, el artículo 23 de la LOGJCC prevé el **abuso del derecho** y dispone:

La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga

¹⁷ Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, la resolución 2013-337-CSGPN de 5 de junio de 2013 y el informe 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013.

¹⁸ La Unidad Judicial razonó que de los hechos expuestos por los accionantes corresponde aspectos de mera legalidad que deben ser tramitados en la vía ordinaria por lo que rechazó la demanda por improcedente. La defensa técnica de los accionantes fue el abogado Darwin Enrique Seraquive Abad y la abogada Narcisca de Jesús Alarcón Arteaga.

¹⁹ Proceso 17132-2013-0925.

²⁰ La Unidad Judicial de Garantías Penales observó que el accionante Mauricio Rolando Delgado Carabalí interpuso una acción de protección en el año 2013 contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y pretensiones. Además, consideró que el defensor técnico del accionante incurrió en un abuso del derecho, pues con su accionar afectó el principio de buena fe y lealtad procesal, por lo que ofició al Consejo de la Judicatura para que investigue los hechos y determine las responsabilidades. La defensa técnica del accionante es el abogado Silvio Clemente Cadena Quiroz.

varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.

44. Además, la jurisprudencia de este Organismo ha determinado que para que se configure un abuso del derecho deben verificarse los siguientes elementos:

1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.
2. La conducta, que puede consistir en:
 - 2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;
 - 2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,
 - 2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.²¹

45. Adicionalmente, es preciso enfatizar que el artículo en mención permite declarar el abuso del derecho a quien interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas. Así, esta Corte Constitucional verifica que presuntamente existe abuso de derecho por las acciones constitucionales presentadas por el accionante, incluyendo esta acción de incumplimiento.

46. De las citas referidas, se puede colegir que los efectos jurídicos de la verificación de la conducta 2.1 es que el juez constitucional pueda ejercer las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ al momento de verificar que, en evidente abuso del derecho, el accionante ha presentado varias acciones constitucionales en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

47. En virtud de lo expuesto en los párrafos 41 y 42 *supra*, mediante el sistema EXPEL esta Corte verifica:

²¹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 69.

47.1. El 1 de julio de 2013, Mauricio Rolando Carabalí Delgado, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de otros ex servidores policiales, presentó la **primera acción de protección** (proceso judicial 17371-2013-3320) bajo el patrocinio de sus abogados patrocinadores Darwin Enrique Seravique Abad y Narcisa de Jesús Alarcón Arteaga, en contra de los mismos legitimados pasivos,²² mediante el cual impugnó el Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, la resolución 2013-337-CSGPN de 5 de junio de 2013 y el informe 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013, por haberles desvinculado por segunda ocasión de la institución policial, alegando que se les vulneró el derecho al debido proceso, al trabajo, a la seguridad jurídica, entre otros.

47.2. El 15 de julio de 2021, Mauricio Rolando Carabalí Delgado presentó esta **acción de incumplimiento** bajo el patrocinio de su abogado patrocinador Silvio Clemente Cadena Quiroz en el que alega un presunto acto ulterior que afecta el cumplimiento de la resolución que ordenó su reintegró, pues a través del Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, la resolución 2013-337-CSGPN de 5 de junio de 2013 y el informe 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013 se le desvinculó por segunda ocasión de la institución policial.

47.3. El 9 de diciembre de 2021, Mauricio Rolando Carabalí Delgado presentó la **segunda acción de protección** (proceso 10281-2021-03142) bajo el patrocinio de su abogado patrocinador Silvio Clemente Cadena Quiroz, en contra de los mismos legitimados pasivos²³ en contra de los mismos actos impugnados²⁴ por haberle desvinculado por segunda ocasión de la institución policial y en el que alegó la vulneración a sus derechos constitucionales al debido proceso, a la seguridad jurídica y al trabajo.

48. De lo expuesto, esta Corte verifica que, luego de ser desvinculado el 7 de junio de 2013, Mauricio Rolando Delgado Carabalí presentó la **primera acción de protección** -1 de julio de 2013- la cual fue rechazada y confirmada el 13 de agosto de 2013. Después de más de ocho años, presentó esta **acción de incumplimiento** -15 de junio de 2021- y sin que todavía esté resuelta por este Organismo, luego de cinco meses, presentó la **segunda**

²² Los legitimados pasivos fueron el Ministerio del Interior, la Comandancia General de la Policía Nacional, el presidente del Consejo Superior de Generales de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado

²³ Los legitimados pasivos fueron el Ministerio de Gobierno (antes Ministerio del Interior), la Comandancia General de la Policía Nacional, el presidente del Consejo Superior de Generales de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado.

²⁴ El Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, la resolución 2013-337-CSGPN de 5 de junio de 2013 y el informe 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013

acción de protección – 9 de diciembre de 2021- que fue también rechazada el 27 de enero de 2022 sin apelación. Las demandas se fundamentaban en contra de las mismas autoridades, los mismos actos, con las mismas alegaciones de vulneración de derechos.

- 49.** Por lo tanto, la actuación de Mauricio Rolando Carabalí Delgado y su abogado patrocinador Silvio Clemente Cadena Quiroz, matrícula 17-2011-364 del Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura, es abusiva toda vez que presentó **dos acciones de protección sucesivas** -la segunda fue presentada paralelamente con la acción de incumplimiento objeto de análisis- por el mismo acto, con las mismas alegaciones de vulneraciones de derechos y en contra de las mismas personas; y, **una acción de protección simultánea a esta acción de incumplimiento** por el mismo acto, alegando la violación de los mismos derechos y en contra de las mismas personas. Conductas que están prohibidas por el artículo 23 de la LOGJCC.
- 50.** En consecuencia, la Corte llama la atención a Mauricio Rolando Carabalí Delgado y su abogado patrocinador Silvio Clemente Cadena Quiroz por pretender inducir al error a las autoridades judiciales y buscar generar un daño en la administración de justicia a fin de que prospere una acción y una pretensión que ya fueron resueltas anteriormente. Asimismo, se dispone oficiar al Consejo de la Judicatura para que se inicie el trámite disciplinario correspondiente en contra del abogado patrocinador Silvio Clemente Cadena Quiroz de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.

8. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción de incumplimiento 68-21-IS.
- 2. Declarar el cumplimiento integral** de la resolución de 16 de febrero de 2007 y ratificada por la resolución 0323-07-RA de 26 de noviembre de 2008 dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional y disponer el archivo de la causa.
- 3. Llamar la atención** al abogado patrocinador Silvio Clemente Cadena Quiroz por incurrir en abuso de derecho, conforme lo expuesto en esta sentencia.
- 4.** Notificar con esta decisión al Consejo de la Judicatura para que, en el marco de sus competencias y de conformidad con lo establecido en el Código Orgánico de la

Función Judicial, se inicie el trámite disciplinario correspondiente en contra del abogado patrocinador Silvio Clemente Cadena Quiroz, matrícula 17-2011-364 del Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura.

5. Notifíquese y archívese.

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 (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 68-21-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia, respetuosamente disiento de su justificación. Por este motivo y con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento este voto concurrente en el que se resumen las razones de mi discrepancia, mismas que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. La acción de incumplimiento la presentó Mauricio Rolando Delgado Carabalí directamente ante esta Corte solicitando el cumplimiento de la sentencia de amparo de 26 de noviembre de 2008, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición. En dicha sentencia, se dispuso, básicamente, el reintegro del accionante a la Policía Nacional. Su alegación principal fue que, si bien fue reintegrado, se lo cesó por segunda vez en el año 2013, por las mismas causas. Es decir, el accionante alegó que esta segunda separación constituiría un acto ulterior: un acto que se emitió luego de la ejecución de la sentencia para, de forma fraudulenta, impedir que cumpla su fin.
3. En la sección de “cuestión previa” del voto de mayoría se concluyó que en este caso existían circunstancias excepcionales por las que no se debería verificar el cumplimiento de los requisitos para ejercer directamente la acción de incumplimiento ante esta Corte. Específicamente, que la sentencia cuyo cumplimiento se exige se emitió dentro de acción de amparo por la Corte Constitucional y que el transcurso del tiempo podía afectar la eficacia de las medidas de reparación.
4. Considero que, efectivamente, pueden existir excepciones válidas a la verificación de dichos requisitos. Así, en la sentencia 74-19-IS/23, esta Corte estableció una excepción porque transcurrieron más de 11 años para atender una solicitud de aclaración. Asimismo, en la sentencia 75-19-IS/23 se estableció otra excepción para dar un trato igualitario a los accionantes de dicho proceso respecto de los que participaron en la acción de incumplimiento 57-14-IS, considerando que todos ellos exigían el cumplimiento de la decisión adoptada en el proceso 214-08-RA.

5. Sin embargo, las circunstancias consideradas en el voto de mayoría de este caso, mencionadas en el párrafo 3 *supra*, no son propiamente excepcionales pues, en el fondo, solo se refieren a que el transcurso del tiempo podía afectar la eficacia de las medidas de reparación. Esta circunstancia no es suficiente para obviar la subsidiariedad de la acción de incumplimiento respecto del rol de los jueces de ejecución.
6. En mi opinión, se debieron desestimar las pretensiones del accionante de este caso porque no se cumplieron los requisitos para presentar su demanda pues no se exigió el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor ni se solicitó la remisión del expediente a esta Corte.
7. Ahora bien, emito un voto concurrente porque el voto de mayoría también desestimó las pretensiones de la demanda de incumplimiento, pero por razones de fondo.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 68-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 22:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 68-21-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, entre estos mi voto concurrente, la sentencia 68-21-IS/24, mediante la cual se resolvió la acción de incumplimiento planteada por Mauricio Rolando Delgado Carabalí (“**accionante**”) por el presunto incumplimiento de las resoluciones de 16 de febrero de 2007 emitida por el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha, y de 26 de noviembre de 2008 emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición en la acción de amparo constitucional 0323-07-RA.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente.

2. Análisis

3. La sentencia aprobada analizó el incumplimiento de las resoluciones de 16 de febrero de 2007 emitida por el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha, y de 26 de noviembre de 2008 emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición en las que se resolvió dejar sin efecto la resolución 840-2005-CS-PN dictada por el Consejo Superior de la Policía Nacional con la que se procedió a dar de baja de la Institución Policial al accionante y se dispuso su reintegro a las funciones en la acción de amparo constitucional 0323-07-RA. Así, en el análisis de esta decisión se verificó el cumplimiento de las resoluciones señaladas, determinando la inexistencia de actos ulteriores y la existencia de un abuso del derecho por parte del abogado defensor del accionante.
4. En este contexto, la sentencia de mayoría inobservó el carácter subsidiario de las acciones de incumplimiento configurando una excepción a los requisitos establecidos en la LOGJCC, así como en la sentencia 103-21-IS/22. Atribuyó al paso del tiempo a

necesidad de pasar al fondo y procedió a verificar si la decisión en cuestión había sido cumplida o no cumplida, para finalmente desestimarla. En tal sentido, de los hechos del caso se desprende que, el accionante no solicitó a la autoridad judicial ejecutora que se remita el expediente y el informe a este Organismo. En consecuencia, tampoco se cumplió el requisito del transcurso de un plazo razonable por cuanto el requerimiento a la judicatura ejecutora nunca se realizó, y, por ello, la autoridad judicial ejecutora tampoco podría haberse negado a remitir el expediente e informe ante este Organismo.

5. De hecho, se observa que la acción de incumplimiento fue presentada el 15 de junio de 2021 ante esta Corte, sin que existan actuaciones procesales que demuestren que el accionante requiriera a la autoridad judicial ejecutora el cumplimiento de la sentencia. En consecuencia, es posible apreciar que el accionante no consideró el carácter subsidiario propio de este tipo de acción.
6. Si bien este Organismo ha señalado que por situaciones específicas como el transcurso del tiempo y la existencia de situaciones procesales no atribuibles a la negligencia de la persona afectada,¹ hay causas en las que negar la acción por improcedente y devolver el expediente a la judicatura podría vulnerar la tutela judicial efectiva, en el presente caso no se observa que, aparte del transcurso del tiempo, exista alguna situación que pudiera *prima facie* generar una vulneración a la tutela judicial efectiva del accionante.
7. En tal sentido, en el presente caso, considero que no existe una situación que, por el transcurso del tiempo, su gravedad o la imposibilidad de cumplimiento de requisitos de subsidiariedad de la acción de incumplimiento, demuestre la necesidad de crear una excepción a la aplicación de los requisitos establecidos tanto en la LOGJCC, así como a los pronunciamientos de esta misma Corte. En consecuencia, si bien me encuentro de acuerdo con desestimar la acción de incumplimiento, muy respetuosamente considero que ésta no debió continuar con su análisis de cumplimiento, dado el incumplimiento de los requisitos para su presentación directa ante este Organismo.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 18.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 68-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 29 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 12:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 68-21-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), respetuosamente formulo mi voto concurrente a la sentencia 68-21-IS/24 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por la razón que se sintetiza a continuación:
2. Aun cuando estoy de acuerdo con la decisión de **desestimar** la acción, disiento con el análisis realizado en el acápite de cuestión previa, pues estimo que, al haber sido presentada la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional, el accionante no cumplió con los requisitos previstos por el artículo 164 de la LOGJCC, en consonancia con lo desarrollado en la sentencia 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, misma que determinó que:

[...] De conformidad con el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC, para iniciar una acción de incumplimiento, la persona afectada debe primero **solicitar** al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión. Es decir, para que la Corte Constitucional pueda conocer una acción de incumplimiento -y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional-, **la persona afectada debe requerir previamente al órgano competente -esto es, al juez o la jueza constitucional de instancia- que remita el expediente a este Organismo.**¹ (énfasis fuera del original).

3. En el presente caso, la decisión alegada como incumplida fue emitida el 26 de noviembre de 2008 por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición; de modo que, en aplicación del artículo 55 de la Ley del Control Constitucional (norma vigente al momento de los hechos), lo que correspondía era promover la ejecución y solicitar la remisión del expediente al “juez de instancia ante quien se interpuso el recurso”. No obstante, de la revisión del expediente constitucional no se evidencia que el accionante haya promovido la ejecución de la sentencia ni realizado un requerimiento al juez ejecutor, para que se remita el expediente a la Corte Constitucional.

¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30.

4. En consecuencia, en concordancia con pronunciamientos anteriores,² estimo que la Corte Constitucional debía desestimar la acción, pero sin entrar a conocer el fondo del caso, al no haberse cumplido con los requisitos para su presentación.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 68-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 04 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 15:45; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² CCE, sentencia 115-21-IS/22, 29 de septiembre de 2022.

SENTENCIA 68-21-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 21 de febrero de 2024, aprobó la sentencia 68-21-IS/24 (“**sentencia**”), la cual resolvió desestimar la acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional por parte del señor Mauricio Ronaldo Delgado Carabalí el 15 de junio de 2021, alegando el incumplimiento de la sentencia emitida el 16 de febrero de 2007, por el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha y la resolución de apelación 0323-07-RA, emitida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición el 26 de noviembre de 2008, dentro del juicio 17308-2006-1114.
2. Si bien respeto los argumentos esgrimidos en la sentencia 68-21-IS/24 y estoy de acuerdo con desestimar la acción de incumplimiento, discrepo específicamente con el pronunciamiento de la cuestión previa. En consecuencia, bajo las siguientes consideraciones, formulo mi voto concurrente.

1. Consideraciones

3. La sentencia afirma lo siguiente:

En el presente caso, la Corte verifica que se incumple con los **requisitos (i) y (ii)**, puesto que el accionante, el 15 de junio de 2021, presentó de forma directa su acción de incumplimiento ante este Organismo, sin exigir su cumplimiento al juez ejecutor (actual Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, sustanciado por el entonces Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha) y sin solicitar que se remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe debidamente argumentado respecto del incumplimiento de la resolución de instancia, conforme lo establece el artículo 164.2 de la LOGJCC. Además, se incumple con el **requisito (iii)**, toda vez que, al no cumplirse el requisito anterior, conlleva a la certeza de que el juez ejecutor no se rehusó a remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional o que, a su vez, no lo haya remitido en el término que corresponde, tal como lo prevé el artículo 164.3 de la LOGJCC. A pesar de que no se configuran los requisitos previstos en la LOGJCC, dado las particularidades del presente caso, y en atención que esta decisión fue emitida por esta Corte se estima necesario de forma excepcional realizar algunas consideraciones adicionales.

Si bien es cierto, este Organismo ha precisado que la acción de incumplimiento es subsidiaria y, para salvaguardar aquello ha desarrollado los criterios referidos *ut supra*. Esta Corte

Constitucional en otras ocasiones en las que la acción de incumplimiento ha sido presentada de forma directa ante la Corte Constitucional, este Organismo no se ha pronunciado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción y se ha pronunciado sobre el fondo del caso. En la mayoría de estos casos, provenientes de acciones de incumplimiento presentadas hace varios años.

Lo anterior, debido a que negar la acción por improcedente y devolver el expediente a la judicatura de instancia podría vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva del beneficiario de la sentencia. En tanto, (i) el transcurso del tiempo puede tornar a las medidas de reparación como a las facultades de la autoridad judicial en ineficaces y adicional, en consideración a que esta sentencia fue emitida por esta misma Corte Constitucional. (Énfasis en el original).

4. En línea con lo señalado, la sentencia concluye que:

En el caso bajo análisis, han transcurrido aproximadamente **quince años** desde que la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición confirmó la resolución expedida el 16 de febrero de 2007 y devolvió el expediente al juzgado de origen para la ejecución de la medida de reparación. Asimismo, han transcurrido más de **diez años** desde que se emitió el Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, por lo que, por el transcurso del tiempo el disponer devolver el expediente al juez ejecutor, implicaría como consecuencia que puede tornar a las medidas de reparación ordenadas como ineficaces y afectar el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante. Tomando en cuenta que también se trata de una decisión de este Organismo. (Énfasis en el original).

5. Por consiguiente, el fallo considera “procedente analizar el cumplimiento de la medida de reparación dispuesta en la resolución de 16 de febrero de 2007 y confirmada por la resolución 0323-07-RA de 26 de noviembre de 2008”.
6. Disiento en este punto específico, ya que considero que se inobservan los requisitos legales para que la Corte se pronuncie sobre el fondo, y se desconocen precedentes jurisprudenciales al respecto.
7. La sentencia afirma que en previas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el fondo de una acción de incumplimiento pese a que la demanda no cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC. Por ello, la sentencia arguye que negar la acción por improcedente y devolver el expediente a la judicatura de instancia habría podido afectar el derecho a la tutela judicial efectiva del beneficiario de la sentencia y dejar sin efecto útil a las medidas de reparación integral dispuestas en ella.¹

¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 43.

8. No obstante, la aplicación de este razonamiento amerita una justificación conforme al caso específico. Es decir, que se verifique una afectación a la tutela judicial efectiva o se dejen sin efecto útil las medidas de reparación integral dispuestas. Por ejemplo, en el contexto de la sentencia 74-19-IS/23, esta Corte hizo una excepción en cuestión previa al analizar el cumplimiento de una sentencia de amparo constitucional, pese al incumplimiento de requisitos para su presentación. La justificación determinada por este Organismo fue que, *prima facie*:

(i) el transcurso del tiempo puede tornar tanto a las medidas de reparación como a las facultades de la autoridad ejecutora en ineficaces y (ii) la existencia de situaciones procesales no atribuibles a la negligencia de la persona afectada, que han incidido para que los derechos vulnerados no hayan sido reparados.²

9. Dicha excepción se fundamentó en que el transcurso del tiempo podía tornar las medidas de reparación en ineficaces y en que existieron situaciones procesales no atribuibles a la negligencia de la persona afectada que incidieron en la demora y presunta falta de cumplimiento del fallo. En aquel supuesto, esta Corte consideró que la demora de más de 11 años de la judicatura en atender un recurso de aclaración solicitado por el accionante generó dicho retardo. Por ende, el transcurso del tiempo no se debía a la negligencia del accionante, sino a la demora en la actuación de la judicatura correspondiente, lo cual podría implicar, *prima facie*, una afectación a la tutela judicial efectiva.

10. En cambio, en el caso *in examine*, las circunstancias son distintas porque no existe un retardo en la actuación del operador judicial, ni demora en el proceso por negligencia no atribuible al accionante. Por tanto, las particularidades del presente caso difieren del supuesto de hecho mencionado *supra*.

11. A pesar de esta diferencia, la sentencia determina que basta con que haya existido un prolongado transcurso de tiempo desde la emisión de la resolución cuyo incumplimiento se alega, para entrar al análisis de fondo, aun cuando no se cumple con los requisitos legales para la presentación de la acción de incumplimiento de manera directa ante este Organismo.³ Lo cual, a mi parecer, es un error en la interpretación y aplicación del precedente 74-19-IS/23.

² CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 19.

³ Así lo menciona la sentencia de mayoría al afirmar: “han transcurrido aproximadamente **quince años** desde que la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el período de Transición confirmó la resolución expedida el 16 de febrero de 2007 y devolvió el expediente al juzgado de origen para la ejecución de la medida de reparación. Asimismo, han transcurrido más de **diez años** desde que se emitió el Acuerdo Ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, por lo que, por el transcurso del tiempo el disponer devolver el expediente al juez ejecutor, implicaría como consecuencia que puede tornar a las medidas de reparación ordenadas como ineficaces y afectar

2. Conclusión

12. En virtud de lo señalado, respetuosamente considero que en este caso no se debió realizar un análisis de fondo y procedía desestimar la acción de incumplimiento por inobservancia de los requisitos legales analizados en cuestión previa, siguiendo la línea establecida por la Corte Constitucional. Por tanto, no cabía pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento 68-21-IS y correspondía desestimar la demanda.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 68-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 05 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante. Tomando en cuenta que también se trata de una decisión de este Organismo”. (Énfasis en el original).

SENTENCIA 68-21-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a la decisión de la Corte Constitucional, manifiesto que estoy de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia 68-21-IS/24. Sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto concurrente.
2. En la causa 68-21-IS, la Corte Constitucional desestimó la acción de incumplimiento, declarar el cumplimiento integral de la resolución 0323-07-RA y disponer su archivo. Para tal efecto, analizó si la persona afectada cumplió con los requisitos establecidos en la LOGJCC, desarrollados en el fallo 103-21-IS/22. Esto es: **i)** que el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; y que por consiguiente; **ii)** haya o hayan requerido al juez la remisión del expediente del proceso en conjunto con el informe que contenga las razones del incumplimiento del juez o de la autoridad obligada y los motivos por lo que existió imposibilidad de ejecutar la decisión; y, **iii)** que la autoridad haya negado la solicitud de la remisión del expediente y el informe o no lo haga oportunamente.
3. En línea con lo anterior, el voto de mayoría advirtió que se incumplieron los requisitos **i)** y **ii)**:

puesto que el accionante, el 15 de junio de 2021, presentó de forma directa su acción de incumplimiento ante este Organismo, sin exigir su cumplimiento al juez ejecutor [...] y sin solicitar que se remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe debidamente argumentado respecto del incumplimiento de la resolución de instancia [...]. **Además, se incumple con el requisito (iii)**, toda vez que, al no cumplirse el requisito anterior, conlleva a la certeza de que el juez ejecutor no se rehusó a remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional o que, a su vez, no lo haya remitido en el término que corresponde (énfasis agregado).¹

4. A pesar de haber incumplido con el trámite previsto en la ley, la sentencia consideró que, “dadas las particularidades del caso” y que la decisión fue emitida por la Corte Constitucional, se debía analizar el fondo de la acción de incumplimiento. Para justificar

¹ Ver párr. 23 de la sentencia de mayoría.

aquello, indicó que en otras ocasiones en las que esta garantía se presentó directamente ante este Organismo, la Corte:

no se ha pronunciado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción y se ha pronunciado sobre el fondo del caso. En la mayoría de estos casos, provenientes de acciones de incumplimiento presentadas hace varios años.²

5. Es este el punto con el que discrepo del análisis de la decisión. Desde la emisión de la sentencia 103-21-IS/22, la Corte ha sido enfática en proteger la subsidiariedad de la garantía y en el deber que tienen los accionantes de cumplir con el trámite previsto en el artículo 164 de la LOGJCC previo a presentar una acción de incumplimiento de sentencia. La razón de aquello es porque este Organismo:

[B]usca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado todos los medios que sean adecuados y pertinentes.³

6. Ahora bien, en otras ocasiones –como en la presente– se ha incoado la acción de incumplimiento de sentencia en el marco de un recurso de amparo constitucional, y se ha resuelto el fondo de la causa. Sin embargo, estas causas –a diferencia de la que se examina– fueron analizadas debido a sus particularidades;⁴ o porque, a pesar de que se incumplían los requisitos, existieron hechos no atribuibles a los accionantes que exigían a la Corte analizar el alegado incumplimiento de la sentencia.⁵

² Ver párr. 12 de la sentencia.

³ CCE, Sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

⁴ Por ejemplo, en la sentencia 75-19-IS/23, este Organismo verificó el cumplimiento del recurso de amparo dado que “la Corte Constitucional ya se pronunció en el 2017 sobre una parte de los beneficiarios de la decisión No. 214-08-RA” Por lo que, analizaría la resolución de Tribunal Constitucional “para dar un trato igualitario y garantizar los derechos de las personas que no fueron beneficiarias de la sentencia No. 55-17-SIS-CC pero que participaron del recurso de amparo No. 214-08-RA”. Por otra parte, en la sentencia 11-19-IS/22, esta Magistratura justificó el análisis del fondo del caso en virtud de que “[en] dicho proceso corresponde al de reparación económica, consecuencia directa de la acción de amparo No. 0618-2005-RA. Por ello, en un análisis que engloba a las causas que motivaron las acciones de incumplimiento No. 11-19-IS y No. 5-22-IS, la Corte Constitucional determinará si se ha dado cumplimiento a la resolución de acción de amparo No. 0618-2005-RA emitida por el Tribunal Constitucional el 24 de octubre de 2006, la cual resolvió revocar la resolución del juez de instancia y aceptar la acción de amparo”.

⁵En la sentencia 74-19-IS/23, la Corte analizó el presunto incumplimiento de la sentencia a pesar de que se incumplían los requisitos de la LOGJCC porque “la aclaración solicitada por la FGE fue atendida [por la Corte Constitucional] después de más 11 años, y este retardo no es atribuible a la negligencia del accionante”.

7. Sin embargo, este caso no guarda alguna particularidad no atribuible al accionante que implique a la Corte un pronunciamiento en el fondo del caso. Por el contrario, hacerlo desconoce por completo la característica principal de la acción de incumplimiento: la subsidiariedad. Haciendo eco de las palabras de la propia Corte:

[A]valar la inobservancia del trámite de la acción de incumplimiento tiene como efecto convertir a esta acción en una vía paralela de ejecución de sentencias constitucionales y a la Corte Constitucional en una judicatura de instancia, y permite deslindar a los jueces y juezas de instancia de sus deberes (énfasis añadido).⁶

8. En tal virtud, dado que el accionante no cumplió con los requisitos determinados en el artículo 164 de la LOGJCC que fueron desarrollados en la sentencia 103-21-IS/22, esta Magistratura debió desestimar la acción de incumplimiento sin emitir un pronunciamiento de fondo.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 68-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 06 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁶ La Corte ha reiterado este criterio en las sentencias: 70-19-IS/23 párr. 22; 52-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 24; 115-21-IS/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 13-16; 46-21-IS/23, 13 de diciembre de 2023, pie de página 9.

|SENTENCIA 68-21-IS/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 68-21-IS/24 (también, “**sentencia**”). La sentencia ha optado por analizar el fondo de la acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional sin analizar sus requisitos de procedencia. Según la sentencia, esta excepción se verificaría (i) por tratarse de una resolución de amparo anterior a la Constitución actual y consagrada en la Ley de Control Constitucional, (ii) por haber sido emitida por este mismo Organismo, y (iii) por la alegación “de un presunto incumplimiento que por el transcurso del tiempo podría afectar las medidas de reparación que supuestamente adoptó este Organismo”.¹
2. La Corte Constitucional, en casos pasados, ha sido sumamente estricta al momento de analizar los requisitos de procedencia de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC a la luz de la sentencia 103-21-IS/22. Desde que la sentencia 103-21-IS/22 consolidó los requisitos de la ley para la presentación de una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, la Corte ha sido severa al momento de desestimar estas acciones cuando estos requisitos no han sido cumplidos.² Esta severidad en el examen de los requisitos de presentación de la acción se justifica en la medida en que la inobservancia de estos requisitos generaría que la Corte Constitucional asuma el rol que en nuestro sistema deben jugar los jueces y juezas ejecutores, esto es, los jueces de primera instancia. Esto distrae a la Corte Constitucional de su verdadera función en una democracia constitucional, desvirtuando su naturaleza como corte de cierre.
3. A mi criterio, las razones esgrimidas por la sentencia 68-21-IS/24 para fundamentar esta excepción no son suficientes para contrarrestar la línea que la Corte ha adoptado respecto

¹ CCE, sentencia 68-21-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 24.

² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022. Lo propio ha sido reconocido por la Corte con posterioridad, pues en sentencia 56-18-IS/22, consolidó su postura en ese sentido: “Si bien en otras causas de acción de incumplimiento, la Corte Constitucional ha analizado el fondo de la acción y la actuación de los jueces ejecutores, en atención al gran número de causas represadas y para que no se retarde más la ejecución de un fallo constitucional; este Organismo ha dado eficacia al alcance de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, respecto a la procedibilidad de la acción de incumplimiento, así la sentencia No. 103-21-IS/22 ha establecido la necesidad de un examen previo de los requisitos de procedencia de las acciones de incumplimiento. Por ello, las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 164 y 164 de la LOGJCC”. 13 de octubre de 2022, párr. 20.

a la rigidez con la cual verifica estos requisitos. La Corte ha desestimado un sinnúmero de causas por incumplir los requisitos legales recogidos en la sentencia 103-21-IS/22, y no veo razones suficientes para justificar que la sentencia 68-21-IS/24 haya entrado a conocer el fondo del caso, cuando claramente no se cumplen los requisitos para que la causa sea conocida por la Corte Constitucional. En consecuencia, estimo que la sentencia debió verificar que los requisitos están incumplidos y desestimar la causa sin realizar consideraciones adicionales.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 68-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 04 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 15:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL