

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2024

## CASO 75-21-IS

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

#### SENTENCIA 75-21-IS/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la autoridad judicial ejecutora de una sentencia constitucional porque no cumplió con los requisitos legales para promover de oficio esta acción.

## 1. Antecedentes

### 1.1. Antecedentes procesales

1. El 30 de julio de 2019, Diego Fernando Cano Molestina presentó un *habeas data* en contra del Servicio de Rentas Internas (“SRI”), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) y la Procuraduría General del Estado. Argumentó que renunció a su cargo como presidente de la Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (“Fetrapec”) en el 2011; sin embargo, seguía constando como tal en las bases de datos de las entidades demandadas. A causa de ello, se emitieron títulos de crédito a su nombre por deudas patronales de Fetrapec, posteriores a su gestión. También, tuvo lugar un proceso coactivo en su contra, el que resultó en el débito de fondos y bloqueo de su cuenta bancaria, la prohibición para ejercer cargo público y la imposición de medidas cautelares: prohibición de salida del país y de enajenación de bienes.<sup>1</sup>
2. En la sentencia de 22 de agosto de 2019, la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Unidad Judicial”), negó el *habeas data*. Inconforme con esta decisión, el legitimado activo apeló. Además, presentó recurso de aclaración y ampliación, el que fue negado en el auto de 30 de agosto de 2019.
3. En la sentencia de 25 de octubre de 2019 (“sentencia”), la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó parcialmente el recurso de apelación, revocó la decisión judicial impugnada y dispuso las medidas de reparación detalladas en el párrafo 15

<sup>1</sup> Este proceso fue identificado con el número 17460-2019-03870.

*infra*. El legitimado activo presentó recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue negado en el auto de 13 de diciembre de 2019.

## 1.2. Principales antecedentes de la fase de ejecución

4. El 11 de marzo de 2020, el SRI informó a Alba Paladines Salvador, jueza de la Unidad Judicial (“**jueza o autoridad judicial**”), que Diego Cano Molestina ya no constaba como representante legal de Fetrapec.
5. El 20 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo<sup>2</sup> remitió a la jueza de la Unidad Judicial información sobre el cumplimiento de la sentencia. Señaló que Diego Cano Molestina había confirmado que solo el SRI realizó lo dispuesto. Mientras que el IESS no, por lo que persistía su impedimento para ejercer cargo público. Al respecto, en el auto de 23 de julio de 2020, la jueza dispuso al IESS que diera cumplimiento inmediato.
6. En el escrito de 28 de mayo de 2021, Diego Cano Molestina informó a la jueza que persistía el incumplimiento por parte del IESS y se mantenía su impedimento para ejercer cargo público. Le solicitó que “abra un expediente para el incidente de daños y perjuicios y el proceso de destitución de las autoridades del IESS”, de conformidad con el artículo 22, numerales 1 y 4 de la LOGJCC.
7. El 1 de junio de 2021, el IESS informó a la Unidad Judicial que no le sería posible realizar la actualización debido a que “se evidencia que no existe nombre del representante legal” de Fetrapec. De forma que, en el histórico de representantes legales, se registraba únicamente a Diego Cano Molestina.
8. La jueza convocó a una audiencia de verificación de cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia. Esta tuvo lugar el 3 de junio de 2021 y comparecieron representantes del IESS y Diego Cano Molestina. Al finalizar, la jueza dispuso al IESS que remitiese los respaldos sobre el cumplimiento de la medida que afirmaba. En atención a dicho requerimiento, el 7 de junio de 2021, el IESS remitió a la Unidad Judicial un escrito con anexos.
9. En el auto de 9 de junio de 2021, la jueza dispuso que se remitiera el expediente de la causa e informe a la Corte Constitucional. Esto, con el fin de que “conozca la petición de incumplimiento y sanción” que Diego Cano Molestina le había presentado mediante escrito de 28 de mayo de 2021.

---

<sup>2</sup> En el auto de 7 de febrero de 2020, la jueza de la Unidad Judicial dispuso a la Defensoría del Pueblo que realice el seguimiento del cumplimiento de las medidas de reparación y que informe mensualmente sobre los avances.

10. El 10 de junio de 2021, Diego Cano Molestina solicitó la ampliación del auto *supra*. Específicamente, respecto de las razones por las que la jueza no abrió el incidente de daños e inició el proceso de destitución, “independientemente de que se elev[ase] el proceso a la Corte Constitucional”. En el auto de 15 de junio de 2021, se negó la solicitud.
11. El 14 de junio de 2021, el IESS informó a la Unidad Judicial que había ofrecido disculpas públicas a Diego Cano Molestina. Estas constarían en el sitio web de la entidad.
12. El 16 de junio de 2021, Diego Cano Molestina insistió ante la jueza en la apertura del incidente de daños y el inicio del proceso de destitución de autoridades del IESS. Señaló que la jueza no podía eludir dicha solicitud “limitándose a enviar el expediente a la Corte Constitucional”.
13. El 7 de julio de 2021, la Corte Constitucional recibió el expediente y el informe enviados por la Unidad Judicial. En virtud del sorteo electrónico, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento y dispuso se remitieran los respectivos informes de descargo.

## **2. Competencia**

14. La Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

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

15. La sentencia de 25 de octubre de 2019 ordenó lo siguiente:

[...] el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Servicio de Rentas Internas procedan a la rectificación de la identidad del representante legal de Fetrapec. Como medida de reparación se dispone que el IESS, una vez verificada la identidad del representante de Fetrapec como sujeto coactivado, notifique al Ministerio de Trabajo con la finalidad de hacerle conocer que Diego Fernando Cano Molestina no se encuentra en la lista de coactivados por incumplimiento de obligaciones patronales, y levante las medidas cautelares reales y personales por causa del proceso coactivo, en contra de Diego Fernando Cano Molestina, de ser pertinente. De igual forma, se le den las debidas disculpas por la tardanza en atender las solicitudes que han motivado esta acción de habeas data [sic].

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

##### **4.1. De la Unidad Judicial**

**16.** En el auto de 9 de junio de 2021, la jueza Alba Esmeralda Paladines Salvador dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional para que conozca el incumplimiento y sanción de la sentencia. Al respecto, se identifica que:

**16.1.** En atención al escrito de 28 de mayo de 2021, presentado por Diego Cano Molestina, la jueza señala las razones por las que considera que no era competente para iniciar un incidente de daños y perjuicios, ni para tramitar la destitución de las autoridades del IESS, de conformidad con el artículo 22, numerales 1 y 4 de la LOGJCC. Argumentó que la Corte Constitucional tiene competencia exclusiva para declarar el incumplimiento de la referida sentencia y aplicar las sanciones solicitadas por el accionante. Esto, en virtud de lo dispuesto en las sentencias constitucionales 004-09-SIS-CC de 23 de julio de 2009 y 071-15-SEP-CC de 18 de marzo de 2015. Motivo por el cual remitiría el expediente a esta Corte.

**16.2.** Enlista y describe las actuaciones que habría llevado a cabo en la fase de ejecución de la sentencia. A saber: disponer el seguimiento a la Defensoría del Pueblo, solicitar información a las entidades obligadas e insistir en el cumplimiento de la sentencia en distintas ocasiones y la convocatoria a una audiencia de verificación de cumplimiento de las medidas.

**17.** En la providencia de 18 de julio de 2023, la jueza señaló que ratifica lo informado en el auto de 9 de junio de 2021. Agregó que, el 14 de junio de 2021, el IESS ingresó un escrito en el que puso en conocimiento el link que conducía a la publicación de las disculpas públicas dispuestas en la sentencia.

##### **4.2. De las entidades obligadas**

**18.** En el escrito de 20 de julio de 2023, el **SRI** informó que se había rectificado la identidad del representante legal de Fetrapepec, por lo que Diego Cano Molestina no constaba como tal en su base de datos. En consecuencia, habría cumplido con lo dispuesto en la sentencia.

**19.** En el escrito de 18 de julio de 2023, el **IESS** aseguró que había realizado las acciones administrativas correspondientes y, el 7 de junio de 2021, había remitido a la Unidad Judicial la documentación que justificaría el cumplimiento de la sentencia. Esta consistiría en: el registro de que Diego Cano Molestina no tenía impedimento para

ejercer cargo público, así como la consulta del historial laboral y los certificados de cumplimiento de obligaciones laborales, en los que se verificaría que el accionante no se encontraba como representante legal de Fetrapec.

#### 4.3. Del accionante en el proceso de origen

20. En el escrito de 18 de julio de 2023, Diego Cano Molestina manifiesta que el SRI y el IESS cumplieron con las medidas dispuestas en la sentencia. Sin embargo, el cumplimiento del IESS sería defectuoso porque no fue inmediato, sino que tuvo lugar el 3 de junio de 2021, es decir, un año y siete meses después de expedida la sentencia. Esta demora injustificada le habría provocado serios perjuicios en su condición de vida, acceso a empleo, entre otros; de forma que su situación empeoró, aun cuando tenía una sentencia que le era favorable.
21. Pese a que había constatado el incumplimiento por parte del IESS, la jueza eludió su obligación de abrir el incidente de daños y perjuicios de conformidad con la LOGJCC. Con ello, desatendió su deber de garantizar el cumplimiento de la sentencia y de remitir el expediente a la Corte Constitucional solo ante la imposibilidad real de ejecución.
22. Por lo expuesto, solicita que se declare el cumplimiento defectuoso de la sentencia y se determine la reparación material en la vía contenciosa administrativa. Asimismo, que se realice la declaratoria previa de error inexcusable y negligencia manifiesta en contra de la jueza por no haber abierto el incidente.

#### 5. Consideraciones previas

23. Diego Cano Molestina informó a la jueza sobre el incumplimiento de la sentencia y le solicitó que inicie el proceso de destitución de los servidores del IESS y la apertura de un incidente de daños y perjuicios (párr. 6 *supra*). El artículo 22, numerales 2 y 4, de la LOGJCC prevé aquellas medidas como sanción ante el incumplimiento de sentencias constitucionales. Las sentencias 071-15-SEP-CC y 011-16-SIS-CC determinaron que la imposición de dichas sanciones es competencia exclusiva de la Corte Constitucional.<sup>3</sup> Lo que implica que este Organismo debe constatar el alegado incumplimiento, para lo cual, primero debe verificar si la acción de incumplimiento presentada satisface los requisitos legales.
24. El artículo 163 de la LOGJCC establece que las juezas y los jueces están obligados a ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado. Solo de manera subsidiaria, pueden presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. En ese

---

<sup>3</sup>CCE, sentencias 071-15-SEP-CC, caso 1687-10-EP, 18 de marzo de 2015, p. 18 y 011-16-SIS-CC, caso 0024-10-IS, 22 de marzo de 2016, p. 25.

sentido, el artículo 21 *ibid* prescribe que las autoridades judiciales deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio”.

25. Los artículos 164 de la LOGJCC, 96 y 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”) establecen que la acción de incumplimiento puede ser iniciada “de oficio o a petición de parte”. Esta Corte ha determinado que excepcionalmente la acción de incumplimiento “puede no iniciar a petición de parte, sino del órgano encargado de su ejecución”. Aquello se justificaría únicamente ante impedimentos en la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, los cuales deben ser expresamente alegados.<sup>4</sup>
26. Este Organismo determinó que, para iniciar de oficio una acción de incumplimiento, la autoridad judicial debe presentar un informe debidamente motivado, en el que exponga las razones por las que la ejecución oportuna de la sentencia constitucional ha sido imposible.<sup>5</sup> Cuando se activa de oficio una acción de incumplimiento, antes de pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, esta Corte debe verificar: (i) que la autoridad judicial haya remitido un informe en el que argumente las razones por las que la ejecución de la sentencia ha sido imposible, pese a haber empleado sus atribuciones previstas en la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”); y (ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.<sup>6</sup>
27. Diego Cano Molestina no requirió a la Unidad Judicial la remisión del expediente a la Corte Constitucional acompañado de un informe, como lo exige el artículo 164.2 de la LOGJCC, para que proceda una acción de incumplimiento a petición de parte. Y, la jueza infirió que se debía presentar una acción de incumplimiento cuando remitió el expediente para que se conozca la petición de incumplimiento y sanción. Por lo tanto, esta es una acción promovida de oficio por la autoridad judicial y esta Magistratura se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Cumplió la Unidad Judicial con los requisitos legales para promover de oficio una acción de incumplimiento?**
28. Diego Cano Molestina solicitó a la jueza que adopte las medidas coercitivas especificadas en los párrafos 6 y 23 *supra*. Si bien la autoridad judicial no era competente para imponer dichas sanciones, sí disponía de mecanismos legales para

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

<sup>5</sup> CCE, sentencias 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párrs. 19 y 21; 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 40; y, 1-19-IS/21, 6 de octubre de 2021, párr. 35.

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

hacer cumplir a la entidad obligada la sentencia ante la renuencia injustificada. Mecanismos que esta Corte sistematiza en la sentencia 38-19-IS/22.<sup>7</sup>

29. En el informe contenido en el auto de 9 de junio de 2021, la jueza ejecutora se limita a enlistar las actuaciones realizadas en la fase de ejecución. Estas habrían consistido en disponer el seguimiento a la Defensoría del Pueblo, solicitar información y reiterarles a las entidades obligadas que cumplan la sentencia y, finalmente, realizar una audiencia de verificación de ejecución de las medidas. Es decir, la autoridad judicial presenta un desarrollo **descriptivo** de las acciones emprendidas en ejercicio de sus facultades de seguimiento.<sup>8</sup> Empero, no **justifica** la imposibilidad de ejecutar la sentencia, pese a haber ejercido sus atribuciones previstas en la LOGJCC y el COFJ.<sup>9</sup> Tampoco, expone argumentos destinados a justificar que haya transcurrido un plazo razonable sin que se logre el cumplimiento de la sentencia.
30. Esta Magistratura ha especificado que es contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que jueces y juezas ejecutores inobserven sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC y se limiten a remitir una providencia a la Corte Constitucional sin justificar la imposibilidad de cumplimiento.<sup>10</sup> En este caso, el informe de la jueza no sustenta la imposibilidad de ejecutar la sentencia ni que haya transcurrido un plazo razonable sin que tenga lugar el cumplimiento de la misma. De forma que no satisface los requisitos para promover de oficio esta acción de incumplimiento y corresponde desestimarla.
31. Es importante precisar que desestimar la acción de incumplimiento por no cumplir con los requisitos legales no constituye un pronunciamiento de fondo sobre la decisión. La presente sentencia no analiza ni se pronuncia sobre la procedencia de lo ordenado por la Unidad Judicial —ya sea la ejecutabilidad o inejecutabilidad del fallo— y mucho menos sobre el alegado cumplimiento defectuoso.

## 6. Decisión

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

### 1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **75-21-IS**.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 41-48.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 41.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párrs. 43-46.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 132-22-IS/24, 7 de marzo de 2024, párrs. 22 y 23.

- 2. Devolver** el expediente a la judicatura de origen. Notifíquese, publíquese 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

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