

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

108-23-IS/24 En el Caso No. 108-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 108-23-IS .....	2
163-23-IS/24 En el Caso No. 163-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 163-23-IS.....	15
145-24-IS/24 En el Caso No. 145-24-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 145-24-IS .....	35
2679-16-EP/24 En el Caso No. 2679-16-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2679-16-EP.....	46



**Sentencia 108-23-IS/24**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

### **CASO 108-23-IS**

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

### **SENTENCIA 108-23-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento, tras encontrar que la medida supuestamente incumplida no fue expresamente ordenada en la sentencia impugnada.

#### **1. Antecedentes**

1. El 10 de octubre de 2018, la compañía Arca Continental Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable, actualmente AC Bebidas, S. de R.L. de C.V (“**Arca**”), presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé (“**GAD de Quinindé**”). La controversia se originó en la falta de citación de un procedimiento coactivo iniciado por la municipalidad en contra de Arca.<sup>1</sup> La acción se signó con el número 17240-2018-00027.
2. Mediante sentencia de 6 de noviembre de 2018, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”), negó la acción de protección.<sup>2</sup> Arca apeló dicha decisión.
3. Mediante sentencia de 14 de mayo del 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y la acción de

<sup>1</sup> Arca relató que, en 2018, el GAD de Quinindé inició un procedimiento coactivo en su contra, para la ejecución de un título de crédito por presuntas obligaciones tributarias. Luego, el GAD de Quinindé ordenó al Banco Internacional retener la cantidad de USD 1.638.770 de las cuentas de Arca, y transferirlas a la municipalidad. Según Arca, recién tuvo conocimiento del procedimiento coactivo mediante un correo electrónico enviado por el Banco Internacional, informándola sobre el embargo. Arca demandó una vulneración a su derecho a la defensa, toda vez que la municipalidad citó las providencias de la coactiva a una dirección donde Arca no tiene su domicilio. Entre otras medidas, Arca solicitó la devolución de los montos embargados.

<sup>2</sup> El Tribunal consideró que la controversia se refiere a temas de mera legalidad. En concreto, sostuvo que corresponde a la justicia ordinaria la revisión de la correcta –o incorrecta– notificación de un auto.

protección.<sup>3</sup> Como medida de reparación, ordenó dejar sin efecto la citación del título de crédito y del juicio coactivo, y retrotraer dicho proceso hasta el momento previo a la citación del auto de pago. Arca presentó un recurso de ampliación, solicitando que -por haber retrotraído el proceso hasta antes de la citación- ordene de forma expresa la restitución de los montos embargados en el proceso coactivo. Mediante auto de 3 de julio de 2019, la Corte Provincial negó el recurso, por considerar que la sentencia estaría ampliamente motivada.

4. El 14 de agosto de 2019, Arca solicitó al Tribunal que se cumpla con la sentencia y que se restituyan los valores embargados. El 16 de agosto de 2019, el Tribunal delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo (“**Defensoría**”). El 7 de noviembre de 2019, Arca informó que, a pesar de la delegación a la Defensoría, el GAD de Quinindé no ha cumplido con la sentencia, por lo que insistió en que se disponga la restitución de los montos embargados. El 31 de enero de 2020, la Defensoría informó que el GAD de Quinindé no ha contestado a sus requerimientos, y exhortó al Tribunal a que siga las reglas para sancionar a la municipalidad y adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia.
5. El 18 y 28 de febrero de 2020, Arca solicitó al Tribunal que, con base en el artículo 21 de la LOGJCC, emplee todos los medios que sean adecuados para la ejecución de la sentencia, incluyendo la remisión del expediente a la Fiscalía General del Estado (“**Fiscalía**”) para que investigue el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. El 5 de octubre de 2021, el Tribunal ordenó a la Defensoría del Pueblo que emita un informe que deje constancia si el GAD de Quinindé cumplió con la sentencia.
6. El 4 de noviembre de 2021, la Defensoría informó que el GAD de Quinindé ordenó a la Superintendencia de Bancos, Seguros y Economía Popular y Solidaria (“**Superintendencia**”) dejar sin efecto la orden de retención de fondos. El 17 de noviembre de 2021, Arca alegó que la sentencia no ha sido cumplida, pues, a su criterio, lo único que hizo el GAD de Quinindé fue dejar sin efecto una orden de retención de fondos, pero no ha devuelto los montos embargados. Por ende, solicitó que adopte medidas coercitivas y prevenga a la municipalidad del cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

---

<sup>3</sup> La Corte Provincial valoró nuevamente las pruebas y concluyó que la citación no fue efectuada de debida forma. La citación se llevó a cabo en una dirección que no corresponde con Arca, y la persona que recibió las boletas no tenía ninguna relación con la empresa.

7. El 10 de diciembre de 2021, el Tribunal certificó que el GAD de Quinindé no ha cumplido la sentencia, por no haber dejado insubsistente el embargo. Por ello, el Tribunal otorgó 15 días al GAD de Quinindé para que cancele los montos embargados. Ante el incumplimiento, el 10 de enero de 2022, Arca solicitó que imponga al GAD de Quinindé una multa compulsiva y progresiva diaria, que remita el expediente a la Fiscalía para la investigación del presunto cometimiento del delito penal y que inicie la sustanciación de un incidente para cuantificar los daños provocados por el incumplimiento de la sentencia. El 2 de agosto de 2022, el Tribunal informó que ha implementado todos los medios que están a su alcance. También negó las solicitudes de Arca, añadiendo que la compañía debe iniciar una acción de incumplimiento.
8. El 24 de julio de 2023, Arca presentó la acción de incumplimiento que nos ocupa ante el Tribunal. El 7 de agosto de 2023, el Tribunal elevó el expediente a la Corte Constitucional y agregó su informe.
9. El 10 de agosto de 2023, el caso fue sorteado al juez Enrique Herrería Bonnet. El 10 de septiembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento, y ordenó a las partes para que se pronuncien sobre el incumplimiento. Arca y el Tribunal atendieron este requerimiento mediante informes de 13 de septiembre de 2024.

## **2. Competencia**

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 436.9 de la Constitución y los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias constitucionales.

## **3. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa**

11. Arca manifiesta que la decisión incumplida es la sentencia de 14 de mayo del 2019 de la Corte Provincial. Como reparación, la parte pertinente de la sentencia dispuso:

como medida de reparación integral se deja sin efecto la notificación con el título, así como la citación con el auto inicial del juicio coactivo 0150-2018, volviendo las cosas al estado de notificar con el auto de pago dictado el 18 de julio de 2018, a las 09h00. Como medida de reparación se retrotrae el proceso coactivo 0150-2018, hasta el momento previo a la citación con el auto de pago. Así, una vez realizada la citación conforme lo dispuesto en esta sentencia, empezarán a transcurrir los términos para que la entidad accionante presente los recursos que

considere pertinentes en aras de garantizar el debido proceso dentro de la tramitación del proceso coactivo 0150-2018.

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

##### **4.1. De los accionantes**

12. En su acción de incumplimiento, Arca presentó un recuento de los hechos de la controversia, el proceso de acción de protección y la ejecución. En su entendimiento de la sentencia, Arca considera que ésta le otorgó el derecho a la devolución de los fondos embargados por el GAD de Quinindé:

Al haberse restituido las cosas al estado anterior a la violación de derechos, esto significa que todo acto posterior en el Proceso Coactivo quedó insubsistente y sin valor jurídico alguno, incluyendo el embargo de los fondos que [Arca] tenía en su cuenta corriente del Banco Internacional. [...] Por lo tanto, mi representada solicitó que, a fin de dar cumplimiento a la Sentencia, el Tribunal ordene la restitución de los valores embargados.

13. Por lo tanto, Arca concluyó (i) que el GAD de Quinindé no cumplió con la sentencia, al no haber devuelto los fondos retenidos, y (ii) que el Tribunal no empleó todos los medios disponibles para el cumplimiento de la sentencia.
14. En su informe de 13 de septiembre de 2024, Arca informó que el incumplimiento de la sentencia persiste.

##### **4.2. Del Tribunal**

15. En su escrito de 7 de agosto de 2023, el Tribunal arguyó que ha provisto todos los requerimientos de las partes y ha realizado todas las diligencias necesarias a fin de cumplir la sentencia. Además, consideró que la sentencia no ordenó la devolución de los montos embargados:

La parte accionante ha solicitado e insistido en que se cumplan con algo que no fue dispuesto en la sentencia de mayoría del superior, esto es la restitución de los dineros embargados en el proceso de ejecución de coactiva [...] para criterio del Tribunal no se puede ejecutar algo no dispuesto en la sentencia.

16. En su informe de 13 de septiembre de 2024, el Tribunal ratificó que la sentencia no ordenó la devolución de los montos embargados. Además, agregó que atendió cada uno de los requerimientos realizados por Arca.

### 4.3. Del GAD de Quinindé

17. A pesar de haber sido notificado con el auto, el GAD de Quinindé no presentó su informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia.

### 5. Cuestión previa

18. La autoridad llamada a la ejecución de una sentencia constitucional es el juez de instancia.<sup>4</sup> De manera excepcional y subsidiaria, las partes pueden solicitar al juez de instancia que eleve el expediente a la Corte Constitucional, para que esta asuma dicha competencia. Para ello, el accionante debe cumplir tres requisitos:<sup>5</sup>
- a) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor, previo a la presentación de la acción de incumplimiento.
  - b) La persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el informe sobre las razones del incumplimiento alegado y los impedimentos para ejecutar la decisión.
  - c) La persona afectada debe presentar la solicitud anterior (b) en un plazo razonable, para dar la oportunidad al juez ejecutor de ejecutar la sentencia.
19. En este caso, Arca cumplió con los tres requisitos. Sobre el primer requisito, (a) se verifica que Arca impulsó la ejecución de la sentencia en más de seis ocasiones, solicitando la adopción de diversas medidas como el pago de una multa o la remisión del expediente a la Fiscalía. Sobre el segundo requisito (b) Arca sí solicitó al juez ejecutor la remisión del expediente y el informe motivado. Sobre el tercer requisito (c), considerando que la acción fue presentada más de cuatro años después de la emisión de la sentencia,<sup>6</sup> y que el Tribunal cesó su actividad ejecutora a partir de agosto de 2022, la Corte considera razonable el plazo de la presentación de la acción de incumplimiento dentro de este caso.
20. En conclusión, Arca cumplió con los requisitos para que proceda el análisis de fondo de esta acción.

---

<sup>4</sup> El artículo 163 de la LOGJCC determina que “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 30-32.

<sup>6</sup> La sentencia fue emitida el 14 de mayo de 2019, y la acción de incumplimiento fue presentada el 24 de julio de 2023.

## 6. Análisis

### ¿El GAD de Quinindé incumplió la sentencia, porque no devolvió los montos embargados?

21. La sentencia contiene como medida de reparación dejar sin efecto la notificación del título de crédito y la citación del inicio del juicio coactivo, y retrotraer hasta el momento previo a dicha citación. Conforme la Corte ha señalado en casos similares,<sup>7</sup> esta medida tiene un carácter eminentemente dispositivo. Por lo mismo, la ejecución de esta medida se produjo de manera inmediata desde la notificación de la sentencia y no requiere una actuación posterior que confirme o verifique que el acto violatorio se dejó sin efecto o que el proceso se retrotrajo hasta antes de la violación de derechos.
22. Ahora bien, según Arca, la sentencia ordenó la devolución de los montos embargados; mientras que, para el Tribunal ello no fue expresamente ordenado en la sentencia, y para el GAD de Quinindé, la restitución únicamente implicó dejar sin efecto la orden de retención ante la Superintendencia. Por ello, procede que la Corte Constitucional analice si la sentencia llegó a ordenar la devolución de los montos.
23. De la lectura textual de la parte resolutive de la sentencia, no se desprende que la Corte Provincial haya ordenado expresamente la devolución de los montos. Ello incluso considerando que Arca solicitó expresamente en su acción de protección “liberar los fondos que hayan sido retenidos o embargados”. Además, Arca solicitó mediante recurso de ampliación, que dicha judicatura ordene de forma expresa la restitución de los montos, empero la Corte Provincial negó este recurso. De tal forma, esta Corte Constitucional colige que la sentencia presuntamente incumplida no ordenó la devolución de los montos.
24. En conclusión, la sentencia de 14 de mayo de 2019 fue cumplida de forma integral, conforme se verificó en el párrafo 21 *supra*. Asimismo, la sentencia no ordenó expresamente la devolución de los montos embargados, por lo que no es posible entender que ello fue una medida de reparación.

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 15-20-IS/23, párr. 41; CCE, sentencia 69-19-IS/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 33; CCE, sentencia 58-12-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 21.

## 7. Consideraciones adicionales

25. A criterio de esta Corte, el actuar del Tribunal frente a la ejecución de la sentencia es negligente, por cuanto (i) ordenó la presentación de una acción de incumplimiento y (ii) adoptó una postura errática en cuanto a su entendimiento sobre el alcance de la sentencia.
26. Sobre el *primer punto*, mediante providencia de 2 de agosto de 2022, el Tribunal sostuvo que ha implementado todas las medidas a su alcance, y que, para continuar con la ejecución, sería Arca quien debe iniciar una acción de incumplimiento. La Corte ya ha dictaminado que no procede que los jueces ejecutores ordenen o insinúen a las partes iniciar una acción de incumplimiento, pues esta garantía es subsidiaria.<sup>8</sup>
27. Sobre el *segundo punto*, el Tribunal cambió su criterio respecto de su entendimiento de la sentencia. Ello es verificable al comparar su providencia de 10 de diciembre de 2021 con su posterior providencia de 7 de agosto de 2023:

<b>Tabla 1: Posturas del Tribunal</b>	
<b>10 de diciembre de 2021</b>	<b>7 de agosto de 2023</b>
Para que exista cumplimiento integral de la sentencia, la entidad accionada [...] deberá en un plazo improrrogable de quince días [...] cancelar el embargo que dentro del proceso coactivo se dispuso sobre los valores que le fueron retenidos al accionante e inmediatamente restituirlos a las cuentas del accionante.	La parte accionante ha solicitado e insistido en que se cumplan con algo que no fue dispuesto en la sentencia de mayoría del superior, esto es la restitución de los dineros embargados en el proceso de ejecución de coactiva [...] para criterio del Tribunal no se puede ejecutar algo no dispuesto en la sentencia.

**Fuente:** Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

28. El cuadro comparativo pone de manifiesto que en la sentencia no se dispuso la restitución de valores en favor de Arca, en consecuencia, se reitera que esta Magistratura no puede declarar el incumplimiento de algo que no consta en la sentencia. Además, en ambas providencias, el Tribunal estuvo compuesto por el juez ponente Adrián Bonilla Morales y el juez Esneider Gómez Romero. Ninguno de los jueces justificó el repentino cambio en su criterio. Ello configura una conducta errática del Tribunal en cuanto a la ejecución de la sentencia. La Corte Constitucional llama la atención a ambos jueces, por no adoptar una conducta coherente a lo largo del proceso.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 67.

## 8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **108-23-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento integral de la sentencia de 14 de mayo de 2019.
3. **Llamar** la atención a los jueces Adrián Bonilla Morales y Esneider Gómez Romero, jueces del Tribunal, por las consideraciones de la sección 7 de esta sentencia. En consecuencia, se dispone notificar al Consejo de la Judicatura para que registre este particular en la hoja de vida de los operadores judiciales.
4. Notifíquese y devuélvase el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

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

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Daniela Salazar Marín

## **SENTENCIA 108-23-IS/24**

### **VOTO CONCURRENTENTE**

#### **Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 108-22-IS/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 03 de octubre de 2024, formulo el presente voto concurrente.
2. Conuerdo con la decisión de la sentencia 108-23-IS/24 en la medida en que desestimó la acción de incumplimiento presentada por AC Bebidas, S. de R.L. de C.V. ("**compañía accionante**"), la cual alegó el incumplimiento de la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial**") en el proceso signado como 17240-2018-00027. En particular, coincido con la sentencia 108-23-IS/24 en que no correspondía a esta Corte verificar el cumplimiento de la medida alegada como incumplida, toda vez que esta no fue ordenada en la sentencia y fue expresamente rechazada en el auto de ampliación de 3 de julio de 2019 ("**auto de ampliación**").
3. Sin embargo, considero necesario formular el presente voto concurrente en relación a la actuación de la Corte Provincial al resolver el recurso de ampliación. La medida de reparación de dejar sin efecto la citación del título de crédito y del juicio coactivo, y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la citación del auto de pago, implicaría naturalmente la restitución de los valores embargados. No obstante, en el caso concreto, el auto de ampliación, que debe entenderse como parte de la sentencia, rechazó la pretensión de la compañía accionante para que la sentencia ordene expresamente la restitución de los valores embargados.
4. Esta actuación de la Corte Provincial le impide a esta Corte calificar la pretensión de la compañía accionante como una medida implícita, a pesar de ser la medida conducente para el cumplimiento de la sentencia alegada como incumplida. En ocasiones anteriores, como por ejemplo, en las sentencias 53-18-IS/21 y 67-18-IS/21, la Corte Constitucional ha determinado que estas medidas deben entenderse como la reparación natural frente a este tipo de violaciones, y, pese a no estar expresamente ordenadas, la Corte Constitucional ha verificado su cumplimiento. No obstante, en el presente caso, la Corte no puede verificar el cumplimiento de esta medida, que naturalmente debió ser ordenada

como forma de reparación de las vulneraciones identificadas, puesto que tal pretensión fue rechazada en el auto de ampliación.

5. Por lo tanto, al verificar que la medida no fue ordenada en la sentencia y que, además, fue negada en el auto de ampliación, a esta Corte no le corresponde, a través de una acción que verifica el cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, modificar, corregir o cambiar la decisión de la judicatura de instancia. En otras palabras, los límites procesales de esta acción le impiden a la Corte verificar el cumplimiento de la medida que naturalmente habría correspondido para reparar las vulneraciones de derechos identificadas, puesto que a través de esta acción la Corte no puede corregir la actuación de la Corte Provincial y modificar su decisión de rechazar expresamente esta medida en el marco del auto de ampliación.

DANIELA  
SALAZAR MARIN

Digitally signed by  
DANIELA SALAZAR  
MARIN

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 108-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 04 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**Voto salvado****Juezas:** Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 108-23-IS/24****VOTO SALVADO****Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), respetuosamente formulamos nuestro voto salvado a la sentencia de mayoría 108-23-IS/24, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia de mayoría desestima la demanda planteada por considerar que la sentencia de 14 de mayo de 2019 “no ordenó expresamente la devolución de los montos embargados” al accionante, razón por la cual esta habría sido cumplida integralmente. Para llegar a esta conclusión la sentencia de mayoría se basa en el hecho de que el 2 de julio de 2019 el Tribunal de la Corte Provincial, ante la presentación de un recurso de ampliación, determinó que no había ordenado la devolución de los valores embargados.
3. No obstante, discrepamos de la conclusión a la que arriba la mayoría puesto que, de la revisión de la sentencia, se desprende que esta dispuso, como medida de reparación, “deja[r] sin efecto la notificación con el título, así como la citación con el auto inicial del juicio coactivo N° 0150-2018, *volviendo las cosas al estado de notificar con el auto de pago dictado el 18 de julio de 2018*”. (énfasis añadido) Por lo que, estimamos que, aun cuando en el recurso de ampliación la Corte Provincial negó que se haya ordenado la devolución de los valores, la consecuencia lógica inmediata de dejar sin efecto la notificación del juicio coactivo implica cancelar la orden de retención y, por ende, restituir los valores embargados. Más aun tomando en consideración que la autoridad judicial ordenó expresamente que vuelvan las cosas al estado anterior a la citación con el auto de pago.
4. Respecto a este asunto, además, este Organismo ya ha manifestado -en casos similares- que la devolución de los valores retenidos y embargados es una consecuencia implícita de la declaración de la invalidez de la orden de retención, toda vez que esta guarda relación directa con la declaración de vulneración de derechos y es conducente para garantizar la reparación integral.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 67-18-IS/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 27-28.

5. Por otro lado, vale mencionar que en este caso era tan evidente que la restitución era la consecuencia lógica de la disposición judicial, que el GAD de Quinindé, para cumplir la sentencia, dejó sin efecto el auto de pago y ordenó la cancelación de la retención de fondos. Por lo que, una vez cancelada la retención, la única posibilidad era la devolución de estos. Al no restituirlos porque la Sala Provincial negó el recurso de ampliación, el GAD de Quinindé se quedó con ellos de forma ilegal y arbitraria, anulando, a su vez, los efectos prácticos de la reparación que fue otorgada a Arca.
6. A esto hay que sumarle que, posteriormente, el 10 de diciembre de 2021, el propio juez ejecutor dispuso la restitución de los valores retenidos, conminando a Arca a presentar una acción de incumplimiento para lograr su efectiva ejecución.
7. Así las cosas, consideramos que la verificación del cumplimiento de la sentencia debió considerar cuál era fin que perseguían dichas medidas y los efectos prácticos de cómo se la llevó a cabo su ejecución. Al no hacerlo, se permitió que el GAD de Quinindé conserve, ilegal e ilegítimamente, dinero que no le pertenece y que no se tutelen los derechos del Arca, pues la reparación no restituyó la cosas al estado previo a la vulneración de sus derechos.
8. Por lo expuesto, consideramos que, al mantener retenido el dinero de Arca, el GAD de Quinindé ha incumplido la sentencia y la Corte debió aceptar la acción planteada y ordenar la devolución inmediata los valores retenidos.

KARLA ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO

Firmado digitalmente  
por KARLA ELIZABETH  
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL PONCE

Firmado  
digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 108-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 17 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 08.41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

*Firmado electrónicamente*  
Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

10823IS-7485b



**Caso Nro. 108-23-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional ALI VICENTE LOZADA PRADO, al igual que el voto concurrente de la jueza constitucional DANIELA SALAZAR MARIN; y los votos salvados de los jueces constitucionales KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO y CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE los días martes veintidós y martes veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

ASGB/wfcs



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia 163-23-IS/24**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

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

## CASO 163-23-IS

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

#### SENTENCIA 163-23-IS/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la entidad accionada de una acción de protección al verificar el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas.

#### 1. Antecedentes procesales

##### 1.1 De la acción de protección

1. El 02 de julio de 2021, Yuri Roche Acosta (“**actor del proceso de origen**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**” o “**entidad accionante**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 09332-2021-08161.
2. El 19 de julio de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la acción de protección.<sup>2</sup> Esta decisión fue notificada el 20 de julio de 2021. Inconformes con la decisión, el IESS y la PGE interpusieron recurso de apelación.
3. El 25 de noviembre de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas rechazó el recurso planteado por el IESS y confirmó la sentencia subida en grado.

<sup>1</sup> El accionante alegó que celebró un contrato de servicios ocasionales el 03 de abril del 2020 con el IESS; “contrato que tenía como antecedente el decreto que declaró estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, con la finalidad de controlar la emergencia sanitaria por el virus del COVID”. Que el mencionado contrato tuvo una duración de 90 días desde el 03 de abril del 2020 al 01 de julio del 2020. Agrega que “la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, señala que se le debió otorgar su nombramiento definitivo en el plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la referida ley (22 de junio del 2020), por tanto, su nombramiento debió ser emitido hasta el 23 de diciembre del 2020, sin que, hasta la presentación de la demanda, se lo haya realizado”. Como derechos vulnerados señaló a la tutela efectiva, al debido proceso, a la seguridad jurídica; y, el derecho al trabajo, por lo que solicitó que “en resolución se disponga el cumplimiento y aplicación de la LOAH y que se le otorgue el nombramiento definitivo como Médico Especialista en Medicina General en el IESS”.

<sup>2</sup> El juez dispuso al IESS el inmediato cumplimiento del artículo 25 y la disposición transitoria novena de la LOAH, “de tal manera que en el plazo máximo de 30 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, se inicie y/o complete el proceso de otorgamiento del nombramiento en favor del accionante”.

## 1.2 De la fase de ejecución

4. El 19 de agosto de 2021, el actor del proceso de origen puso en conocimiento de la Unidad Judicial que el IESS no ha cumplido con entregarle su nombramiento permanente dentro de los 30 días concedidos en sentencia de 19 de julio de 2021. El 02 de diciembre de 2021, nuevamente insistió con el incumplimiento de la sentencia y solicitó al juez ejecutor ejercer sus potestades coercitivas para el cumplimiento de la misma. El 09 de diciembre de 2021 y 20 de enero de 2022, el actor del proceso de origen reiteró su solicitud a fin de que se cumpla con la sentencia de 19 de julio de 2021.<sup>3</sup>
5. El 26 de enero de 2022, la Unidad Judicial notificó la sentencia a la Defensoría del Pueblo (“DPE”) a fin de que informe del cumplimiento de la misma. El 01 de abril de 2022, el actor del proceso de origen señaló nuevamente que no se ha dado cumplimiento a lo señalado en sentencia pese a que han transcurrido más de 7 meses desde que se culminó el tiempo para dar cumplimiento, ya que el IESS pretende ubicarlo como “médico general en funciones hospitalarias” y en la sentencia el cargo determinado fue “médico especialista en medicina general integral”. Adicionalmente, solicitó la modulación de la sentencia toda vez que dentro de la estructura del IESS no existe el cargo contemplado en la misma.
6. El 21 de junio de 2022 el juez de la Unidad Judicial ofició a la DPE<sup>4</sup> y al IESS a fin de que informen sobre el cumplimiento de la sentencia. El 07 de julio de 2022, el IESS informó a la Unidad Judicial que, Yuri Roche Acosta fue reintegrado el 08 de junio de 2022, mediante un contrato ocasional, además señaló que el 30 de junio de 2022, se remitieron los documentos para continuar con el proceso del concurso de méritos y oposición de conformidad con la disposición transitoria novena y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (“LOAH”).
7. El 14 de abril de 2023, la DPE emitió el informe de cumplimiento de la sentencia, en el que concluyó:

(...) se observa que la entidad accionada reintegró al Dr. Yuri Roche Acosta como Médico General en Funciones Hospitalarias bajo contrato de servicios ocasionales y notificó el 02 de junio de 2022, al Dr. Yuri Roche Acosta, el INICIO del concurso de mérito y oposición (...) para el puesto de Médico General en Funciones Hospitalarias. Al respecto, la sentencia constitucional de 19 de julio de 2021 disponía que, en el plazo máximo de 30 días, la entidad accionada inicie y/o complete el proceso de otorgamiento

---

<sup>3</sup> Además, solicitó que el juez de la Unidad Judicial requiera al IESS informar si ha cumplido o no con la sentencia; y, requirió que la información respecto al incumplimiento sea remitida a la DPE.

<sup>4</sup> El 15 de diciembre de 2022, la DPE emitió providencia de seguimiento del caso.

del nombramiento del accionante como “*Médico Especialista en Medicina General Integral*”. Sin embargo, la entidad accionada dio inicio al proceso de concurso de mérito y oposición a favor del accionante el 02 de junio de 2022, fuera del término concedido por el juez constitucional, y como Médico General en Funciones Hospitalarias, no como Médico Especialista en Medicina General Integral.<sup>5</sup>

8. El 19 de septiembre de 2023 la Unidad Judicial dispuso al IESS que en el término de 15 días cumpla con lo señalado en la sentencia de 19 de julio de 2021. El 09 de noviembre de 2023, el IESS dio respuesta a la Unidad Judicial y además solicitó: “en aplicación del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, module su sentencia o por defectuosa ejecución para su cumplimiento. Se eleve a la Corte Constitucional y sean los jueces constitucionales, quienes resuelvan el inconveniente”, la base de este pedido fue realizada conforme al siguiente argumento:

(...) se ha dado cumplimiento con lo establecido a las sentencias dictadas en la acción de protección Nro. 09332-2021-08161 seguida por el señor Yuri Roche Acosta, quien fue convocado al respectivo concurso de méritos y oposición en aplicación del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-232, como Médico/a General en Funciones Hospitalarias del Hospital General del Norte de Guayaquil - Los Ceibos, denominación que ostentó durante el periodo de emergencia sanitaria por COVID - 19, tal como dispone el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y el artículo 10 de su Reglamento General: convocatoria que fue aceptada por el accionante en mención, sin presentar apelación alguna durante su ejecución, en la que inclusive fue declarado como ganador de concurso.

Sin embargo el señor Yuri Roche Acosta de nacionalidad Cubana, no pudo ser posesionado al cargo con nombramiento definitivo, en razón de no cumplir con uno de los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público para personal extranjero para el ingreso al sector público, que es tener una residencia en el país de al menos cinco (5) años para ocupar puestos de carrera, ya que el tiempo que cumplía hasta la fecha de emisión del nombramiento permanente correspondiente, era de 4 años 9 meses 5 días (...).

Así también, la sentencia dicta se inicie y/o complete el proceso de otorgamiento del nombramiento en favor del accionante Yuri Roche Acosta bajo la denominación de Médico Especialista en Medicina General Integral, en el Hospital General Norte de Guayaquil Los Ceibos, denominación con la que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no cuenta dentro de su Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de las Unidades de Salud; y además el señor Roche no fue contratado como Médico Especialista durante el periodo de emergencia sanitaria derivada por el COVID-19, sino vinculado como de Médico/a General en Funciones Hospitalarias - Servidor

---

<sup>5</sup> Además la DPE, señala: “Asimismo, se observa que la entidad accionada realizó el proceso de cambio de denominación de Médico General a Médico Especialista, por lo que el Dr. Yuri Acosta Roche, desde el 01 de febrero de 2023 se encuentra laborando como “Médico Especialista en Medicina Familiar 1” bajo la modalidad de contrato por servicios ocasionales, constanding que la Gerente General del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos ha recomendado que se dé inicio al concurso de mérito y oposición para el otorgamiento de nombramiento para cumplir con la sentencia”.

Público 7, razón por la cual bajo dicha denominación fue también convocado a concurso y declarado ya ganador; por lo tanto, no es factible ejecutar dicha disposición.

9. El 01 de diciembre de 2023, el actor del proceso de origen requirió a la Unidad Judicial module la sentencia, ya que el cargo que consta en la misma no existe dentro de la estructura del IESS, por lo que, solicitó que se le otorgue el nombramiento permanente en el cargo de “especialista en medicina familiar u otra especialidad convalidable con su posgrado con el mismo rango y sueldo de un médico especialista”, además argumentó que el IESS le convocó a un concurso de méritos y oposición al cargo de médico general, por lo que no ha cumplido taxativamente con la sentencia.
10. El 15 de diciembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial convocó a las partes a una audiencia de conciliación para el 16 de enero de 2024. En relación con esta audiencia, el 22 de enero de 2024, el juez de la Unidad Judicial archivó la causa y señaló:

la entidad accionada, al no poder convocar a concurso para el cargo de “Médico Especialista en Medicina General Integral” como se dispuso en sentencia, por no existir dicho cargo, y con la finalidad de cumplir con la sentencia, atendiendo a su integralidad, convocó para el cargo que venía ocupando el accionante “médico general en funciones hospitalarias. (...) El accionante participó en el concurso de méritos y oposición que convocó la accionada en cumplimiento de la sentencia dictada, sin que haya hecho conocer al juzgador el presunto incumplimiento de la sentencia por la denominación del puesto, al momento de la convocatoria, lo cual implica su conformidad al momento de participar. Luego de ser declarado ganador, se percatan del impedimento legal para ejercer el cargo, el mismo que existió siempre, desde el momento en que se presentó la acción de protección inclusive, pero que no fue objeto de análisis en la resolución por no haberlo puesto la parte demandada a consideración del juzgador, pero que, obviamente era de conocimiento del accionante, pues nadie mejor que él podía conocer su tiempo de permanencia en el país, información que el accionante se guardó para sí a fin de no tener un eventual resultado adverso en la acción constitucional propuesta.

En resumen, la inconformidad del accionante respecto del cumplimiento de la sentencia obedece no a errores de la sentencia; ni a la demora en el inicio del concurso, sino a un impedimento legal del concursante. Dicho de otra forma, cualquiera hubiera sido el cargo por el que se hubiere convocado a concurso y participado el accionante, y cuanto más pronto se lo hubiera convocado, más rápido se hubiera detectado el impedimento legal de insuficiencia de permanencia en el país. Por las consideraciones expuestas, concluye el juzgador que no hay incumplimiento de la entidad accionada; por el contrario, lo dispuesto en sentencia fue cumplido atendiendo su integralidad, convocando a concurso en el que participó el accionante, y que, no obstante haber sido declarado ganador, por un impedimento legal del concursante, no se extendió el nombramiento en su favor. (...) Por lo expuesto, lo que corresponde es el archivo de la causa.

11. El 23 de enero de 2024, el actor del proceso de origen solicitó la revocatoria del auto de 22 de enero de 2024, y agregó que en todo momento estuvo dando a conocer la situación de la ejecución de la sentencia, sin embargo, el juez de la Unidad Judicial

“no proveía, ni despachaba lo peticionado en los escritos”, por lo que, además solicitó se despache todos los escritos y peticiones pendientes, se considere toda la documentación presentada por la DPE; y, se declare la nulidad de todo lo actuado desde el 01 de abril de 2022. El 30 de enero de 2024, el actor del proceso solicitó se prosiga con la ejecución de la sentencia, reiteró su pedido para que se despachen los escritos desde julio de 2021. El 15 de febrero de 2024 nuevamente solicitó a la Unidad Judicial “se despachen los escritos de 23 y 30 de enero de 2024”.<sup>6</sup>

12. El 28 de febrero de 2024, el juez de la Unidad Judicial señaló:

(...) no han variado los hechos o situaciones jurídicas que fueron analizadas en el auto de fecha 22 de enero del 2024, en el que se consideró que la sentencia ha sido cumplida por la entidad accionada, pero que no satisface las pretensiones del accionante por tener impedimentos legales que no le permitieron acceder al cargo, en cuyo concurso especial, fue declarado ganador, por lo que se niega la revocatoria solicitada.

13. El 31 de julio de 2024, el actor del proceso de origen solicitó a la Unidad Judicial se certifiquen varios documentos inherentes a la causa. El 20 de agosto de 2024, la Unidad Judicial señaló: “La presente acción se encuentra resuelta según el auto emitido el 22 de enero del 2024 (...) por lo tanto la solicitud que obra en el escrito presentado no da lugar”.

### 1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

14. El 09 de noviembre de 2023, el IESS con base en lo señalado en el artículo 164 de la LOGJCC planteó ante la Unidad Judicial una acción de incumplimiento de la sentencia de 19 de julio de 2021; y, solicitó al juez eleve a la Corte Constitucional la causa 09332-2021-08161 a fin de que resuelva “el inconveniente” en el cumplimiento.
15. El 24 de noviembre de 2023, el IESS remitió la solicitud de acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional y solicitó se disponga al juez de la Unidad Judicial la remisión del expediente y del informe correspondiente a la causa 09332-2021-08161.
16. Mediante sorteo electrónico de 24 de noviembre de 2023, se asignó la sustanciación de la causa 163-23-IS al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 13 de septiembre de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y otorgó el plazo de 5 días para que la Unidad Judicial y el IESS se pronuncien sobre el alegado incumplimiento de la sentencia.

---

<sup>6</sup> El 21 de febrero de 2024, el IESS solicitó a la Unidad Judicial rechace la petición de revocatoria de la providencia de 22 de enero de 2024. El 22 y 26 de febrero de 2024 el actor del proceso de origen insistió en que se acepte dicha revocatoria.

17. El 13 y 18 de septiembre de 2024, la Unidad Judicial mediante oficio remitió el correspondiente informe y el expediente a la Corte Constitucional. El 26 de septiembre de 2024, el IESS presentó su informe sobre el alegado incumplimiento.

## **2. Competencia**

18. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“CRE”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## **3. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda**

19. La sentencia que se reclama como incumplida fue emitida el 19 de julio de 2021 y ratificada por la Sala el 25 de noviembre de 2022; y, en su parte resolutive, dispuso:
  1. Que en el término de 72 horas a partir de la notificación de esta sentencia, la entidad pública accionada, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través del Presidente del Consejo Directivo, Ing. Jorge Enrique Madera Castillo o quien haga sus veces, disponga a la Dirección Nacional de Talento Humano del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al Director Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguro Social, al Director del Hospital General del Norte de Guayaquil, Los Ceibos, el inmediato cumplimiento del Art. 25 de y DISPOSICION TRANSITORIA NOVENA de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, de tal manera que en el plazo máximo de 30 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, se inicie y/o complete el proceso de otorgamiento del nombramiento en favor del accionante Dr. YURI ROCHE ACOSTA como Médico Especialista en Medicina General Integral, en el Hospital General Norte de Guayaquil Los Ceibos, quien consta como beneficiario en el Memorando No. IESS-HG-NGC-GG-2021-2537 de 20 de mayo del 2021 dirigido al Director Provincial del Guayas por parte de la Gerente General del Hospital General Norte de Guayaquil.
  2. Conforme a lo dispuesto en el Art. 21 de la LOGJCC, delégase el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al Defensor del Pueblo del Guayas, quien deberá informar de su cumplimiento, debiendo cursársele el oficio respectivo para su conocimiento.

## **4. Alegaciones de las partes**

### **4.1 Fundamentos y pretensión de la acción**

#### **a. Argumentos de la entidad accionante**

20. La entidad accionante cita extractos de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia. En dicha sentencia el juez declaró la vulneración del artículo 76 numeral 1 de la CRE (garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes) en

relación con la falta de emisión del nombramiento del actor del proceso de origen conforme lo señalado en la LOAH.

21. Posteriormente describe las acciones tomadas para el cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, concluye que no fue posible emitir el respectivo nombramiento por cuanto Yuri Roche no cumple con uno de los requisitos. Por tanto, solicitó al juez de la Unidad Judicial que module la sentencia por defectuosa ejecución para su cumplimiento y eleve el caso a la Corte Constitucional.

22. Además, argumenta:

esta Subdirección Nacional, recalca que se ha dado cumplimiento con lo establecido a las sentencias dictadas en la acción de protección Nro. 09332-2021-08161 (...) Sin embargo, el señor Yuri Roche Acosta de nacionalidad Cubana no pudo ser posesionado al cargo con nombramiento definitivo, en razón de no cumplir con uno de los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público para personal extranjero para el ingreso al sector público, que es tener una residencia en el país de al menos cinco (5) años para ocupar puestos de carrera, ya que el tiempo que cumplía hasta la fecha de emisión del nombramiento permanente correspondiente, era de 4 años 9 meses 5 días, conforme lo analizado por la Unidad Administrativa de Talento Humano del Hospital General del Norte de Guayaquil – Los Ceibos, en su informe técnico Nro. 0189 de 29 de junio de 2022, según pasaporte y certificado de movimiento migratorio que constan como documentos de respaldo adjuntos al informe mencionado; motivo por el cual, no pudo ser posesionado al cargo convocado.

23. Como pretensión concreta, solicita la aplicación del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, que el juez de la Unidad Judicial “module su sentencia o por defectuosa ejecución para su cumplimiento. Se eleve a la corte constitucional y sean los jueces constitucionales, quienes resuelvan el inconveniente”.

24. Posteriormente, con escrito de 26 de octubre de 2024, el IESS señaló: “(...) al haber el señor Juez de primer nivel, resuelto y archivado el expediente, con posterioridad a la presentación de nuestra solicitud de modulación de sentencia, estimamos salvo mejor criterio, que el conocimiento de nuestra solicitud es improcedente en la actualidad”.

#### **b. Argumentos de la Unidad Judicial**

25. El 13 de septiembre de 2024, el juez de la Unidad Judicial señaló:

La accionada (IESS) quien debía cumplir con lo ordenado en sentencia con fecha 9 de noviembre del 2023 presenta un escrito haciendo conocer que ha cumplido con la sentencia por haber llevado a cabo el concurso, pero que no otorgó el nombramiento por

falta de un requisito del accionante, como lo explica detalladamente en el referido escrito. Sin embargo, la accionada, al final de su escrito presenta un pedido incongruente o injustificado, pues habiendo señalado que ha cumplido con la sentencia, pide que se eleve el expediente a la Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el Art. 164 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Es decir que en el mismo escrito señala la accionada que ha cumplido con la sentencia y a la vez pide que se eleve a la Corte Constitucional por incumplimiento, lo cual no podía ser atendido, pues el Juez primero debía observar su verdadero incumplimiento, y en todo caso, quien debía pedirlo era el accionante y no el mismo que afirma lo ha cumplido.

**26. Agrega que:**

...Con fecha 15 de diciembre del 2023 se convocó a las partes a audiencia para ser escuchados, como en efecto ocurrió, y luego de haber escuchado a las partes, en auto de fecha 22 de enero del 2024, a las 10h36, consideró el juzgador que la sentencia estaba cumplida, pues concluyó el juzgador que la accionada había realizado el concurso como se ordenó, pero que no otorgó el nombramiento por un impedimento legal del accionante.

Considera el juzgador que la acción de incumplimiento propuesta no se adapta a ninguno de los presupuestos establecidos en el Art. 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya por el hecho que quien la propone es el mismo que debía cumplirla, y afirmaba haberla cumplido, ya como porque la declaratoria de archivo de la presente causa por cumplimiento de la sentencia, obra de autos desde el 22 de enero del 2024.

**c. Argumentos del actor del proceso de origen**

**27. El 23 de septiembre de 2024, Yuri Roche señaló:**

En efecto, en el presente caso, no se ha cumplido la sentencia. Únicamente se me ha reintegrado con fecha 02 de febrero de 2023 al puesto de Médico Especialista en Medicina Familiar 1, pero hasta la presente fecha NO se me ha convocado al concurso de mérito y oposición como Médico Especialista.

En virtud de los antecedentes detallados, es claro y evidente que hasta la presente fecha lo único que ha hecho el IESS es reintegrarme como Médico Especialista en Medicina Familiar 1 con fecha 01 de febrero de 2023, pero no se ha convocado al concurso. Ahora, adjunto a la presente las Directrices emanadas por el Ministerio de Salud Pública, en la que consta que la Especialidad en Medicina General Integral es la misma que Medicina Familiar y Comunitaria; por tanto, en virtud de mi reingreso (sic) a esa especialidad que actualmente estoy en funciones, se demuestra que a partir del 01 de febrero de 2023 el IESS inició a cumplir a cabalidad lo dispuesto en su sentencia, quedando ÚNICAMENTE convocarme al Concurso en la Partida y Puesto que actualmente ocupo en el Hospital IESS Ceibos.

Cabe indicar que la Acción Extraordinaria de Protección presentada por el IESS en contra de la Sentencia de Apelación dentro de la presente causa constitucional fue inadmitida. Con los antecedentes expuestos,

Solicito (i) se considere toda la documentación presentada por la Defensoría del Pueblo en calidad de delegado del seguimiento del cumplimiento de la sentencia constitucional y -de ser el caso- (ii) se declare la nulidad de todo lo actuado en la presente causa desde el 01 de abril de 2022 y (iv) se module la sentencia en el sentido peticionado en el escrito de fecha 01 de abril de 2022, y (v) se disponga al IESS continuar con el concurso de méritos y oposición como médico especialista en medicina familiar 1, puesto que actualmente viene ocupando en funciones el accionante en virtud de su especialidad médica. (el énfasis original ha sido omitido).

## 5. Cuestión previa

- 28.** En el presente caso, la acción de incumplimiento fue presentada por el IESS, es decir esta garantía fue activada por la entidad obligada del proceso de origen a cumplir con la sentencia. Al respecto, los artículos 163 y 164 numeral 1 de la LOGJCC contemplan también la posibilidad de que el afectado sea el obligado por la sentencia constitucional y que, desde esta posición, alegue la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutarla.<sup>7</sup>
- 29.** En esta línea, la jurisprudencia de la Corte, ha determinado la necesidad de realizar un examen previo de los requisitos que permita a este Organismo conocer las acciones de incumplimiento cuando sea la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia quien la presente a la Corte. Con estas consideraciones, es pertinente verificar si estos se cumplieron en el presente caso, en ese sentido, esta Corte ha sostenido que “los requisitos contenidos en la LOGJCC deben ser cumplidos en su integralidad al momento de presentar la acción” y que “[n]o hacerlo en la forma prevista [...] restaría el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento”.<sup>8</sup>
- 30.** En el caso en concreto, como ya lo ha mencionado este Organismo en su sentencia 98-21-IS/24, conforme el artículo 164 de la LOGJCC, los requisitos que se deben justificar para que la persona afectada y obligada por la sentencia pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional son:
- (i)** Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia: El afectado y obligado por la sentencia debe plantear ante el juez de ejecución la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional;
  - (ii)** Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;

<sup>7</sup> La Corte ha señalado que una medida de reparación es inejecutable o de imposible cumplimiento cuando presenta imposibilidades jurídicas y fácticas. CCE, sentencia 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; CCE, sentencia 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45; y, CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 61.

- (iii) Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional;
  - (iv) Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
31. En referencia al *primer requisito*, el IESS en escrito de 09 de noviembre de 2023, solicitó al juez ejecutor “module su sentencia por defectuosa ejecución para su cumplimiento”, en virtud de que se llevó a cabo el concurso de méritos y oposición de conformidad con lo señalado en la LOAH, no obstante, no pudo ser entregado el nombramiento permanente al actor del proceso de origen por cuanto no cumplía con uno de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”). Por tanto, el IESS al iniciar la acción de incumplimiento cumplió con el primer requisito señalado en el párr. 30.
32. En lo referente al *segundo requisito*, de la revisión de las actuaciones procesales se evidencia que el IESS con fecha 09 de noviembre de 2023, solicitó al juez ejecutor que en aplicación del artículo 164 de la LOGJCC “eleve a la Corte Constitucional [el caso] y sean los jueces constitucionales quienes resuelvan el inconveniente”. Considerando que esta petición no fue atendida por la Unidad Judicial, el 24 de noviembre de 2023 (dentro de la petición de acción de incumplimiento) el IESS solicitó a este Organismo que se disponga al juez de la Unidad Judicial la remisión del expediente y del informe
33. Respecto al *tercer requisito*, en este caso lo que se debe exigir es que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial emita un pronunciamiento sobre la alegación de defectuosa ejecución o de la imposibilidad de ejecutar la sentencia, previo al requerimiento que debe realizar el afectado a fin de que el proceso se eleve a la Corte Constitucional.<sup>9</sup> Este pronunciamiento es una exigencia que deriva del artículo 163 de la LOGJCC que establece la subsidiariedad de la acción de incumplimiento. Al respecto esta Corte nota que, el 09 de noviembre de 2023, el IESS puso en conocimiento del juez ejecutor la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia, no obstante, la Unidad Judicial no se pronunció al respecto dentro de un plazo razonable, pues el juez ejecutor al tratarse del posible incumplimiento de una sentencia, debió disponer de forma inmediata las medidas o acciones que sean necesarias para garantizar su ejecución, por lo que, el 24 de noviembre de 2023, el IESS remitió la solicitud de acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 51.

34. Sobre el *cuarto requisito*, en el presente caso, conforme lo señalado en el párr. 8 la entidad accionante cumplió con requerir al juez que eleve el caso a la Corte Constitucional; sin embargo, conforme consta de las actuaciones procesales, este requerimiento no fue atendido por la Unidad Judicial dentro del término oportuno. Es decir, existió una negativa tácita del juez ejecutor para remitir el informe y expediente a la Corte Constitucional. Por tanto, la entidad accionante presentó la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.

### 6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

35. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.<sup>10</sup> Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

#### **¿El IESS cumplió con las medidas ordenadas en la sentencia de 19 de julio de 2021 emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil?**

36. Tal como se desprende del contenido del párr. 19, en la sentencia de 19 de julio de 2021, la Unidad Judicial dispuso al IESS que cumpla dos medidas **(i)** Que en el término de 72 horas a partir de la notificación de la sentencia, el IESS disponga el inmediato cumplimiento del artículo 25 y de la disposición transitoria novena de la LOAH, de tal manera que en el plazo máximo de 30 días contados a partir de la notificación de la sentencia se inicie y complete el proceso de otorgamiento del nombramiento en favor de Yuri Roche como médico especialista en medicina general integral en el Hospital General Norte de Guayaquil ("**primera medida**"); **(ii)** Delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al defensor del pueblo del Guayas ("**segunda disposición**").
37. Respecto a la primera medida de reparación, que ordena al IESS que, en el plazo máximo de 30 días contados a partir de la notificación de la sentencia, inicie y complete el proceso de otorgamiento del correspondiente nombramiento a Yuri Roche con base en lo señalado en la disposición transitoria novena y el artículo 25 de la LOAH, se establecen las siguientes actuaciones:

---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 36.

- 37.1** El 07 de julio de 2022, el IESS informó a la Unidad Judicial que, Yuri Roche fue reintegrado el 08 de junio de 2022, mediante un contrato ocasional, además señaló que el 30 de junio de 2022, el IESS remitió los documentos para continuar con el proceso de concurso de méritos y oposición de conformidad con lo determinado en la LOAH.
- 37.2** El 09 de noviembre de 2023, el IESS puso en conocimiento de la Unidad Judicial que Yuri Roche fue convocado al respectivo concurso de méritos y oposición en aplicación del acuerdo ministerial MDT-2020-232 (Norma técnica para la aplicación de los concursos de mérito y oposición dispuestos en el artículo 25 de la LOAH) como “médico general en funciones hospitalarias” del Hospital General del Norte de Guayaquil “denominación que ostentó durante el periodo de emergencia”. El IESS añade que esta convocatoria fue aceptada por Yuri Roche sin que haya existido apelación alguna durante su ejecución, por tanto, no indicó su inconformidad al participar.
- 37.3** Agrega que una vez realizado el concurso de méritos y oposición, Yuri Roche de nacionalidad cubana, no pudo ser posesionado en el nombramiento por no cumplir con uno de los requisitos para personal extranjero, establecidos en el artículo 5 de la LOSEP, que es tener una residencia en el país de al menos cinco años para ocupar puestos de carrera; y el tiempo que cumplía hasta la fecha de emisión del nombramiento permanente era de 4 años, 9 meses y 5 días.
- 38.** Con base en lo expuesto, se concluye que la primera medida fue cumplida, por cuanto, se verifica que el IESS realizó el correspondiente concurso de méritos y oposición de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria novena y el artículo 25 de la LOAH, concurso en el cual tuvo la oportunidad de concursar Yuri Roche, sin embargo, no pudo materializarse por el incumplimiento del referido requisito.
- 39.** En relación con el plazo de cumplimiento de la sentencia, si bien las medidas de reparación ordenadas en sentencia son de cumplimiento inmediato por regla general o en el tiempo que se establecen en ellas, en este caso se verifica que la medida revestía cierto grado de complejidad al tratarse de otorgar un nombramiento permanente de conformidad con la LOAH, por tanto, este nombramiento debía ser emitido en función a una planificación institucional, coordinación con otras instituciones del Estado y de conformidad con la norma técnica emitida para el efecto.
- 40.** Además, conforme lo señalado en el párr. 10, el 22 de enero de 2024 (posterior a la presentación de la acción de incumplimiento) el juez executor declaró el cumplimiento de la sentencia y en consecuencia el archivo de la causa, señalando que: “(...) no hay incumplimiento de la entidad accionada; por el contrario, lo dispuesto en sentencia fue

cumplido atendiendo su integralidad, convocando a concurso en el que participó el accionante, y que, no obstante haber (sic) sido declarado ganador, por un impedimento legal del concursante, no se extendió el nombramiento en su favor”. Por lo expuesto, se verifica que la primera medida fue cumplida por el IEES.

41. Respecto a la segunda disposición (párr. 36) conforme se evidencia en las actuaciones procesales (párr. 7), la DPE ha realizado acciones encaminadas al seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 19 de julio de 2021, por lo que el 14 de abril de 2023 remitió el informe al juez ejecutor, no obstante, este Organismo considera que esta medida es un mecanismo que permite la ejecución de las medidas de reparación, disposición encaminada a que el juez evalúe el seguimiento de la causa.
42. Por todo lo anteriormente expuesto, este Organismo no identifica que la sentencia de 19 de julio de 2021, emitida por la Unidad Judicial y ratificada por la Sala, haya sido incumplida, además se identifica que no queda ninguna medida pendiente de cumplir. En consecuencia, corresponde desestimar la presente acción de incumplimiento.

## 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 163-23-IS.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

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

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado**  
**Juez:** Enrique Herrería Bonnet

## SENTENCIA 163-23-IS/24

### VOTO SALVADO

#### Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 08 de noviembre de 2024, aprobó la sentencia 163-23-IS/24 (“**decisión de mayoría**”). La decisión de mayoría, desestimó la acción de incumplimiento presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) respecto de la sentencia dictada el 19 de julio de 2021 por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”).
2. Respetando la decisión de mayoría formulo el siguiente voto salvado por no estar de acuerdo con la resolución y conclusión del problema jurídico planteado. Con base en lo señalado esgrimo las consideraciones que debió realizar la decisión de mayoría a partir de la principal medida de reparación dictada en la sentencia de 19 de julio de 2021.
3. En la sentencia referida *ut supra*, el juez de la Unidad Judicial declaró la vulneración de los derechos del señor Yuri Roche Acosta y en lo principal dispuso que el IESS inicie y/o complete el proceso para otorgarle el nombramiento como **Médico Especialista en Medicina General Integral**.
4. De los recaudos procesales, identifiqué que el señor Yuri Roche Acosta informó al juez de la Unidad Judicial que el IESS pretendió cumplir la sentencia de “forma errónea”,<sup>1</sup> puesto que, mediante acción de personal SDNGTH-2021-0103-RE le extendió un “contrato de servicios ocasionales” para el cargo de “Médico/a General en Funciones Hospitalarias” cuando lo que correspondía era el otorgamiento de un “nombramiento definitivo” para el cargo de “Médico Especialista en Medicina Familiar”.
5. Por su parte, el IESS en escrito de 9 de diciembre de 2023 afirmó que “se ha dado cumplimiento con lo establecido [...] en la acción de protección 09332-2021-08161” y puntualizó que:

[E]l señor Yuri Roche Acosta [...] fue convocado al respectivo concurso de méritos y oposición en aplicación del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-232, **como Médico/a General en Funciones Hospitalarias** del Hospital General del Norte de Guayaquil- Los Ceibos, denominación que ostentó durante el periodo de emergencia por COVID- 19. [...]

<sup>1</sup> Del proceso se desprende que en los escritos de fechas 9 de diciembre de 2021, 1 de abril de 2022, 1 de diciembre de 2023 y 30 de enero de 2024, el señor Yuri Roche Acosta informó a la Unidad Judicial que: (1) la sentencia no ha sido cumplida en los términos ordenados, (2) el cargo bajo el cual suscribió contrato de servicios ocasionales y para el cual se inició un concurso de méritos y oposición no fue el dictado en sentencia y, adicionalmente, (3) solicitó a la Unidad judicial module su sentencia.

sin embargo, el señor Yuri Roche Acosta de nacionalidad Cubana, no pudo ser posesionado al cargo con nombramiento definitivo, por no cumplir con uno de los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público [...] que es tener una residencia en el país de al menos cinco (5) años para ocupar puesto de carrera, ya que el tiempo que cumplía hasta la fecha de emisión del nombramiento permanente correspondiente, era de 4 años 9 meses 5 días, conforme lo analizado por la Unidad Administrativa de Talento Humano.

6. Por su parte, la Defensoría de Pueblo –entidad a quien se delegó el seguimiento de la sentencia– mediante informe de 14 de abril de 2023 señaló que:

[L]a entidad accionada reintegró al Dr. Yuri Roche Acosta como **Médico General en Funciones Hospitalarias**, bajo contrato de servicios ocasionales y le notificó el 02 de junio de 2022 [...] el INICIO del concurso de mérito y oposición [...] para el puesto de **Médico General en Funciones Hospitalarias**. Empero, la sentencia constitucional de 19 de julio de 2021 disponía que [...] la entidad accionada inicie y/o complete el proceso de otorgamiento del nombramiento del accionante como “**Médico Especialista en Medicina General Integral**”. Sin embargo, la entidad accionada dio inicio al proceso de concurso de mérito y oposición a favor del accionante [...] como **Médico General en Funciones Hospitalarias y no como Médico Especialista en Medicina General Integral** (Énfasis añadido).

7. De los argumentos aportados por el IESS –entidad obligada del cumplimiento– y el informe presentado por la Defensoría del Pueblo, puedo evidenciar el incumplimiento de la principal medida de reparación por no haberse realizado el concurso de méritos y oposición respecto al **cargo** establecido expresamente en la sentencia de 19 de julio de 2021. Sin embargo, por las alegaciones respecto a que esta medida es de imposible cumplimiento, correspondía a la decisión de mayoría plantear el siguiente problema jurídico:

**¿La medida de reparación dispuesta en la sentencia de 19 de julio de 2021 es de imposible ejecución?**

8. Por las alegaciones referentes a la inejecutabilidad de la principal medida de reparación, era relevante que la decisión de mayoría se pronuncie al respecto y realice las siguientes apreciaciones.
9. Este Organismo ha determinado en reiteradas ocasiones que las medidas pueden ser inejecutables por razones de orden fáctico y de orden jurídico.<sup>2</sup> Las razones de orden fáctico surgen cuando las situaciones cambian con el paso del tiempo y tornan imposible el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia. Las razones

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia 64-13-IS/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 19.

de derecho se refieren a los cambios jurídicos que regulan las circunstancias de las partes procesales en una sentencia constitucional.<sup>3</sup>

10. Ahora bien, el 9 de diciembre de 2023, el IESS informó a la Unidad Judicial que “el puesto de Médico Especialista en Medicina Integral que se menciona en la sentencia de 19 de julio de 2021, no consta dentro del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de las Unidades de Salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. En consecuencia, solicitó se “module” la misma o en su virtud “[s]e eleve a la [C]orte” para que los jueces constitucionales “resuelvan el inconveniente”.
11. En el mismo contexto, el 1 de abril de 2022 el señor Yuri Roche Acosta advirtió a la Unidad Judicial que el IESS “**no puede**” vincularlo en la “**especialidad de Medicina General Integral por cuanto la misma no existe**” (énfasis añadido). En razón de lo mencionado arguyó que según el “Convenio Andrés Bello [...] el Título de Especialista en Primer Grado en Medicina General Integral se homologa/convalida en la Especialidad en Medicina Familiar”. Por lo expuesto, solicitó al juez de la Unidad Judicial “la modulación de su sentencia para conseguir un fiel cumplimiento”.
12. Del escrito presentado por el IESS se desprende que, el cargo dispuesto en la sentencia de 19 de julio de 2021 no consta en el “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de las Unidades de Salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Es decir, la entidad nunca contó con un cargo bajo la denominación dictada por la Unidad Judicial.
13. Por las razones esgrimidas, se declara que la medida ordenada en sentencia de 19 de julio de 2021 adolece de una imposibilidad fáctica que impide su ejecución, dado que, el IESS no podía iniciar o completar el proceso de otorgamiento de un nombramiento definitivo para un cargo inexistente en la estructura del organismo.
14. En tal virtud y, al evidenciar que la medida de reparación dictada por la Unidad Judicial es de imposible ejecución, porque el IESS no puede cumplirla, la decisión de mayoría debió contemplar un tercer problema jurídico:

**¿Es posible dictar una medida equivalente en vista de la imposibilidad jurídica de ejecutar la sentencia?**

15. La sentencia 16-17-IS/20 estableció que se puede sustituir “la medida original [...] por una medida equivalente, [solo] cuando la primera resulte inejecutable o inaplicable por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico”. Así también,

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 57-12-IS/20 de 29 de enero de 2020, párr. 22

determinó que una medida equivalente sólo se podrá disponer de forma excepcional y cuando la misma sea posible,<sup>4</sup> lo cual responde a la naturaleza inmutable de las sentencias y la imposibilidad, por regla general, de modificar su contenido.

16. Dicho esto, considero que en el caso *in examine*, si es posible modificar la medida ordenada y dictar una equivalente. Puesto que, si bien el cargo de Médico Especialista en Medicina General Integral no consta en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de las Unidades de Salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el IESS si cuenta en su estructura organizativa con el cargo de Médico/a General en Funciones Hospitalarias, mismo que fue desempeñado por el señor Yuri Roche Acosta en el periodo de emergencia sanitaria.
17. Con base en lo expuesto y en atención al artículo 25 de la Ley de Apoyo Humanitario respecto al otorgamiento de nombramientos definitivos, estimo que la decisión de mayoría debió modificar la medida de reparación en los siguientes términos:

Como medida de reparación, se ordena que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **inicie y /o complete el proceso de otorgamiento del nombramiento en favor del accionante Dr. YURI ROCHE ACOSTA como Médico/a General en Funciones Hospitalarias**, en el Hospital General Norte de Guayaquil Los Ceibos, quien consta como beneficiario en el Memorando No. IESS-HG-NGC-GG-2021-2537 de 20 de mayo del 2021 dirigido al Director Provincial del Guayas por parte de la Gerente General del Hospital General Norte de Guayaquil.

18. Ahora bien, de la revisión que he realizado del proceso de origen constato que la medida que debió modularse en los términos referidos *ut supra*, ya fue cumplida por el IESS. Así, el señor Yuri Roche Acosta y el IESS suscribieron el contrato de servicios ocasionales para el cargo de “Médico/a General en Funciones Hospitalarias”. Posteriormente, mediante memorando IESS-DNSC-2022-2831-M de 2 de junio de 2022, el señor Yuri Roche Acosta fue notificado con el inicio del proceso de concurso de méritos y oposición. Una vez iniciado el proceso, el Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos, mediante memorando IESS-HG-NGC-TH-2022-2051-M de 6 de junio de 2022, remitió la documentación aportada por el señor Yuri Roche para acreditarlo como postulante.
19. Posteriormente, el Tribunal de Méritos y Oposición mediante acta de declaratoria de Ganador SDNGTH-CMO-AC-2022-117 de 17 de junio de 2022, declaró ganador del concurso al señor Yuri Roche Acosta. A fin de continuar con el proceso, mediante memorando IESS-DNSC-2022-3351-M la Subdirección Nacional de Gestión de Talento Humano requirió a la Unidad Administrativa la recepción de los documentos de ingreso al sector público del señor Yuri Roche Acosta. Sin embargo, no pudo ser

---

<sup>4</sup>CCE, sentencia 96-21-IS/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 47

posesionado como ganador del concurso al no cumplir con el requisito dispuesto en el artículo 5 de la LOSEP –relativo al número de años de residencia que las personas extranjeras deben cumplir para ocupar puestos de carrera– particular que constó en el informe técnico 0189 de 29 de junio de 2022 emitido por el gerente general del Hospital General del Norte del Guayaquil Los Ceibos.

20. Con base en el análisis que he desarrollado verifico el cumplimiento de la medida de reparación que he modulado a partir de los argumentos esgrimidos por el IESS. De modo que, en la decisión de mayoría, correspondía aceptar la acción de incumplimiento presentada por el IESS y no desestimar la demanda por cuanto la medida de reparación dictada era inejecutable por cuestiones de orden fáctico.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado  
digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2024.11.25  
13:09:00 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 163-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 9:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16323IS-75d0f



**Caso Nro. 163-23-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia 145-24-IS/24**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

### **CASO 145-24-IS**

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

### **SENTENCIA 145-24-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta una acción de incumplimiento porque la entidad accionada no cumplió con la reparación económica consistente en el pago de una diferencia salarial cuyos valores fueron cuantificados por la jurisdicción contencioso administrativa. La Corte ordena que se cumpla con la reparación económica por el incumplimiento injustificado.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 17 de mayo de 2022, Eudocia Marilú Espinoza Troya ("**Eudocia Espinoza**") presentó una demanda de acción de protección<sup>1</sup> en contra del Ministerio de Educación ("**Ministerio**"), la Coordinación Zonal 6 de Educación ("**Coordinación Zonal**"), la Dirección Distrital 03D01 Azogues Biblián Déleg ("**Dirección Distrital**") y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**").<sup>2</sup>
2. El 1 de julio de 2022, la Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Azogues provincia del Cañar ("**Unidad Judicial**") aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos a la igualdad, a la seguridad jurídica y al trabajo y ordenó una reparación económica a favor de la demandante (ver párrafo 17 *infra*).
3. El 11 de agosto de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar rechazó los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio, la Coordinación Zonal, la Dirección Distrital y la PGE y confirmó la sentencia de primera instancia.

<sup>1</sup> Proceso 03U02-2022-00035.

<sup>2</sup> En la demanda alegó que el 16 de diciembre de 1996 ingresó a laborar en el colegio Ezequiel Cárdenas Espinoza en calidad de secretaria titular recibiendo una remuneración de USD 675. Que el 3 de marzo de 2015 se le asignó funciones de analista distrital de regulación hasta el 8 de octubre de 2017 y que desde el 17 de diciembre de 2020 hasta la fecha de la presentación desempeñó funciones de analista distrital de gestión de riesgos. No obstante, indicó que no se le canceló el salario que le correspondía al desempeñar las labores de analista distrital de regulación y analista distrital de gestión de riesgos conforme al Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del Ministerio de Educación (USD 986). Remuneración que sí recibirían otras funcionarias que están en idénticas condiciones.

4. El 4 de octubre de 2022, la Unidad Judicial ordenó que se remita al Tribunal Tercero de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Cuenca (“**TDCA**”) las piezas procesales pertinentes para que tenga lugar el inicio del proceso de ejecución de reparación económica.<sup>3</sup>
5. El 7 de noviembre de 2023, el Tribunal Distrital Tercero de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Distrital**”)<sup>4</sup> indicó que el 22 de diciembre de 2022 cuantificó la reparación económica<sup>5</sup> y que posterior a ello emitió distintos actos tendientes a ejecutar la reparación económica. Sin embargo, señaló que, en razón de las sentencias 8-22-IS/22 y 205-22-IS/23, no tiene competencia para ejecutar el valor liquidado y ordenó que se haga conocer a la autoridad judicial ejecutora este particular.
6. El 6 de diciembre de 2023, la Unidad Judicial conminó a “[...] los legitimados pasivos [...]” que cumplan con el pago fijado por el TDCA en el término de cinco días.
7. El 18 de diciembre de 2023, Eudocia Espinoza indicó que no se habría cumplido con la reparación económica. Solicitó que se ordene la inmediata ejecución de la sentencia, que se oficie a la Defensoría del Pueblo (“**DPE**”) para que realice el seguimiento de cumplimiento de la sentencia, que se ordene al Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”) que remita los fondos para cumplir con la reparación económica y que se remitan los antecedentes procesales a la Fiscalía General del Estado.
8. El 26 de diciembre de 2023, Eudocia Espinoza indicó que se habría dispuesto un cambio administrativo de su lugar de trabajo como represalia por el escrito referido en el párrafo previo y solicitó que se tomen distintas acciones tendientes a que se suspenda dicho cambio.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> La Unidad Judicial ordenó: “Conforme lo determina el artículo 19 de la [LOGJCC] en relación con la Sentencia No. 011-16-SIS-CC de la Corte Constitucional remítase las piezas procesales indispensables al Tribunal Tercero de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Cuenca a fin de que proceda conforme la norma antes referida en cuanto al cálculo y pago a la accionante conforme lo dispuesto en Sentencia [...]”.

<sup>4</sup> Proceso 01803-2022-00794.

<sup>5</sup> Ordenó que se pague a Eudocia Espinoza la cantidad de USD 17 549,54 (ajuste por remuneraciones no canceladas) y al IESS la cantidad de USD 3 519,48 (USD 1 909,86 por aporte personal; y, USD 1 609,62; por aporte patronal).

<sup>6</sup> En escrito de 11 de enero de 2024, Eudocia Espinoza insistió en que se adopten medidas cautelares para que suspenda el cambio administrativo. El 15 de enero de 2024 la Unidad Judicial indicó que conforme a la LOGJCC el pedido de la accionante de dejar sin efecto el cambio administrativo, “[...] sería un despropósito ya que dentro de las competencias atribuidas tanto en la [LOGJCC], cuanto en la el Código Orgánico de la Función Judicial como Juez Constitucional no se me está atribuida dicha facultad, así también, es un despropósito pretender que este Juzgador en la fase de ejecución de la sentencia constitucional, dice medidas cautelares de carácter constitucional; pues, las medidas cautelares establecidas

9. El 8 de enero de 2024, la delegación provincial de Cañar de la DPE indicó que “se presume que aún no se ha cumplido con lo ordenado [...] en la sentencia constitucional”.<sup>7</sup>
10. El 9 de enero de 2024, la Unidad Judicial impuso al Ministerio, a la Coordinación Zonal y a la Dirección Distrital una multa compulsiva correspondiente a una remuneración básica unificada diaria hasta que se cumpla la sentencia.<sup>8</sup>
11. El 24 de enero de 2024, la directora distrital indicó que se estarían realizando todos los trámites administrativos pertinentes para cumplir con la reparación económica. No obstante, precisó que la Dirección Distrital no es una institución financieramente autónoma y que dependen del Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas en lo que respecta a la asignación de recursos. Adjuntó varios documentos para justificar su afirmación (los que se constan en el párrafo 27 *infra*).
12. En escritos posteriores,<sup>9</sup> Eudocia Espinoza reiteró que no se habría cumplido con la sentencia constitucional pese a la aplicación de multas. Solicitó que se inicie el procedimiento de destitución por el incumplimiento de la sentencia.
13. El 28 de mayo de 2024, la Unidad Judicial indicó que persiste el incumplimiento y ordenó que se ponga en conocimiento de la Fiscalía General del Estado.
14. El 4 de octubre de 2024, Eudocia Espinoza (“**accionante**”) compareció ante la Unidad Judicial. Señaló que comparece con base en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC (los cuales regulan el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales) e indicó que su escrito debe considerarse como solicitud para el inicio de la acción por incumplimiento, razón por la que requirió que se elabore el respectivo informe argumentando sobre las razones del incumplimiento y que se remita el expediente a la Corte Constitucional conforme al artículo 164.3 antes referido. Esta Corte observa que la accionante en su escrito hace referencia a la acción por incumplimiento, sin embargo, al exponer los fundamentos de derecho cita los artículos que regulan la acción de incumplimiento. Por lo tanto, esta Corte concluye que la intención de la accionante es la de que se dé inicio al trámite de acción de incumplimiento y así se considera su solicitud.

---

en el Artículo 87 de la Constitución de la República, y en el Artículo 26 de la [LOGJCC], no tienen como objeto el cumplimiento de sentencias constitucionales [...]”.

<sup>7</sup> Este criterio lo ratificó en informe de 22 de mayo de 2024.

<sup>8</sup> Se indicó que la multa, en ningún caso, excederá de 25 remuneraciones básicas unificadas.

<sup>9</sup> Escritos presentados el 20 de mayo, 3 y 10 de septiembre de 2024.

15. El 8 de octubre de 2024, la Unidad Judicial ordenó que se remita el expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe de descargo.

## **2. Competencia**

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

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

17. La sentencia de 1 de julio de 2022 emitida por la Unidad Judicial resolvió lo siguiente:

Como reparación integral de acuerdo al Artículo 18 de la LGJCC (sic) se ordena a las entidades accionadas que en un plazo no mayor a 15 días de ejecutoriada la sentencia procedan con la cancelación de la diferencia remunerativa que venía percibiendo la hoy (sic) accionante desde el 4 de marzo del año 2015 hasta el 8 de octubre del 2017, esto es, la diferencia entre los valores \$ 675 dólares con relación a \$ 986 que debía haber percibido durante ese periodo como Remuneración Mensual Unificada por haber ejercido el cargo de Analista Distrital de Regulación. Así también el pago de la diferencia remunerativa desde el 17 de diciembre del 2020 hasta la presente fecha, esto es, la diferencia entre los valores de \$ 675 con relación a \$ 986 volar (sic) último que debía haber percibido durante ese periodo como Remuneración Mensual Unificada por ejercer el cargo de Analista Distrital de Gestión de Riesgos. El cálculo de los valores será realizado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo conforme lo determina el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que, una vez ejecutoriada la sentencia por secretaría remítase las piezas procesales necesarias al referido Tribunal [...].

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

### **4.1. De la accionante**

18. La accionante señaló que comparece con fundamento en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. Alegó que han transcurrido más de dos años desde que se emitió la sentencia objetada y que no se ha justificado su cumplimiento por parte de los sujetos obligados. Por tal razón solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe.

### **4.2. Del Ministerio**

19. Mediante providencia de 18 de octubre de 2024, notificada en la misma fecha, el juez sustanciador ordenó que el Ministerio, la Coordinación Zonal y la Dirección Distrital,

en el término de cinco días de notificada la providencia, remitan un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la presente acción de incumplimiento. No obstante, esta Corte no recibió contestación.

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

- 20.** La Unidad Judicial, en el informe de 8 de octubre de 2024, realizó un recuento de las actuaciones efectuadas en primera y segunda instancia en la acción de protección y de las actuaciones realizadas dentro de la fase de ejecución de la sentencia.

### **5. Cuestión previa**

- 21.** Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera necesario determinar si en este caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. La Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó a petición de parte afectada y ante la autoridad judicial ejecutora.
- 22.** Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento en estos casos están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,<sup>10</sup> en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: (i) promover la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; (ii) el requerimiento de envío del expediente y del correspondiente informe a la Corte Constitucional y (iii) un plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
- 23.** Al respecto, esta Corte verifica que la accionante, luego de ratificada la sentencia constitucional y cuantificada la reparación económica por parte del TDCA, promovió el cumplimiento del pago de la reparación económica e incluso solicitó la adopción de medidas tendientes a asegurar su cumplimiento a la Unidad Judicial (ver párrafos 7 y 12 *supra*). Por lo tanto, se cumple el requisito (i). De igual forma, en razón de lo señalado en el párrafo 14 *supra*, se advierte que se cumple con el requisito (ii). Finalmente, se observa que en la sentencia de 1 de julio de 2022 (ratificada el 11 de agosto de 2022) se ordenó que se proceda con la cancelación de la diferencia remunerativa en un plazo no mayor a 15 días contados desde ejecutoriada la sentencia. La reparación económica fue cuantificada por el TDCA el 22 de diciembre de 2022 y la demanda de acción de incumplimiento se presentó el 4 de octubre de 2024. De

---

<sup>10</sup> Los requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC. Los numerales 3 y 4 regulan la presentación de acción de incumplimiento en otros supuestos que no se aplican en el presente caso.

manera que, desde que se cuantificó la reparación económica hasta la presentación de la demanda transcurrieron veintiún meses. Aún más, se observa que el Ministerio emitió su respuesta sobre el presunto incumplimiento (en la que indicó que estaban realizando trámites administrativos para cumplir con la reparación económica pero que dependen del MEF) el 24 de enero de 2024 (ver párrafo 11 *supra*), es decir, luego de que transcurrió más de un año de cuantificada la reparación económica. Esto, pese a que las sentencias constitucionales deben ser cumplidas de manera inmediata y pese a que la sentencia de primera instancia concedió el plazo máximo de 15 días para su cumplimiento. Por lo tanto, Esta Corte considera que, aun cuando el pago de una reparación económica pueda revestir cierta complejidad por los trámites administrativos que corresponde agotarse, en el presente caso, los veintiún meses es un plazo razonable para realizar dichos trámites y ejecutar la medida. Por lo tanto, se entiende cumplido el requisito (iii).

24. Una vez que se determinó que la demanda cumple con los requisitos de procedencia, esta Corte procede a realizar el análisis de fondo.

## 6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

25. Como lo ha precisado esta Corte, la acción de incumplimiento es un mecanismo destinado a verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en la sentencia, por ende, su alcance está destinado a verificar el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas establecidas en la sentencia.<sup>11</sup> Por lo expuesto, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

### 6.1. El Ministerio ¿incumplió la sentencia emitida el 1 de julio de 2022?

26. Conforme a lo señalado en el párrafo 17 *supra*, la sentencia demandada como incumplida ordenó a favor de la accionante como reparación integral, exclusivamente, el pago de una reparación económica. A partir de ello, el TDCA cuantificó que corresponde pagar a la accionante el valor de USD 17 549,54 y al IESS el valor de USD 3 519,48.
27. Posterior a ello, en el expediente del proceso de origen consta la siguiente documentación:

**27.1 Memorando MINEDUC-CZ6-03D01-2023-0390-M** de 16 de marzo de 2023, suscrito por la directora distrital y dirigido a la coordinadora y la

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párrs. 16 y 17.

analista de asesoría jurídica de la zona 6, mediante el cual se solicitó la validación y asignación de los recursos para cumplir la sentencia constitucional.

- 27.2 Memorando MINEDUC-CZ6-03D01-2023-1089-M** de 29 de septiembre de 2023, suscrito por la directora distrital y dirigido a la coordinadora y la analista de asesoría jurídica de la zona 6, en el que se señaló que la dirección distrital no cuenta con recursos disponibles para atender la sentencia.
- 27.3 Memorando MINEDUC-CZ6-03D01-2023-07777-M** de 2 de octubre de 2023, suscrito por la coordinadora zonal 6 de educación y dirigido a la directora nacional financiera del Ministerio, en el que se solicitó la asignación de recursos desde la Planta Central del Ministerio o la gestión ante el MEF para cumplir con el pago ordenado en la sentencia.
- 27.4 Memorando MINEDUC-CZ6-2023-07936-M** de 5 de octubre de 2023, suscrito por la coordinadora zonal 6 de educación y dirigido a directora nacional financiera del Ministerio, en el que se indicó que, siguiendo las directrices emitidas por las analistas zonales financieras procedieron a realizar en el sistema eSigef modificaciones presupuestarias traspasando recursos del grupo 51 al grupo 99 y del grupo 53 al 57 y que estas fueron rechazadas por el MEF. Por esta razón insistió en que se asigne recursos desde la Planta Central del Ministerio o que se realice la gestión ante el MEF para la asignación de recursos.
- 27.5 Memorando MINEDUC-CZ6-2024-00041-M** de 3 de enero de 2024, suscrito por el coordinador zonal 6 de educación y dirigido a la directora nacional financiera del Ministerio, en el que señaló que “dentro de los recursos asignados en el sistema eSigef para el año 2024 no encontramos recursos dentro del grupo de gasto 99” y solicitó “la asignación de recursos desde Planta Central del [Ministerio], o a su vez la gestión ante el [MEF] para la asignación de presupuesto en el grupo de gasto 99 - OTROS PASIVOS, para el cumplimiento de sentencias judiciales”.
- 27.6 Memorando MINEDUC-CZ6-2024-01358-M** de 19 de febrero de 2024, suscrito por el coordinador zonal 6 de educación y dirigido a la directora nacional financiera del Ministerio, en el que se insiste en lo mencionado en el numeral previo.

- 28.** Esta Corte toma nota de que el Ministerio, la Coordinación Zonal y la Dirección Distrital, ante el requerimiento realizado por el juez sustanciador de que presenten un informe motivado sobre el alegado incumplimiento, no brindaron una contestación.
- 29.** Este Organismo observa que la Coordinación Zonal y la Dirección Distrital realizaron acciones tendientes a ejecutar la reparación económica ordenada en sentencia — modificaciones presupuestarias y emisión de solicitudes de gestión para la obtención de recursos—. Sin embargo, se verifica que tales acciones resultaron insuficientes, pues, ninguna de ellas generó el cumplimiento de la medida de reparación económica. Así, (i) las modificaciones presupuestarias fueron negadas por el MEF —esto, a decir de la propia Coordinación Zonal— y (ii) del expediente no consta que la “Planta Central del Ministerio” haya ejecutado acción alguna frente a los pedidos de que se asigne los recursos o que se realice las gestiones respectivas ante el MEF para obtener los mismos.
- 30.** En definitiva, se concluye que el Ministerio no ha justificado documentadamente, ni ante la Unidad Judicial ejecutora ni ante esta Corte, el pago de la reparación económica ordenado en la sentencia y cuantificado por el TDCA. Es decir, no justificó el pago a la accionante ni al IESS. Por lo tanto, esta Corte responde al problema jurídico planteado en el sentido que el Ministerio incumplió la sentencia emitida el 1 de julio de 2022. En este sentido corresponde ordenar que la entidad accionada cumpla con la reparación económica ordenada en la sentencia y que fue cuantificada por el TDCA. Adicionalmente, esta Corte debe llamar la atención al Ministerio y advertir que el incumplimiento de sentencias es sancionado con la destitución de las autoridades responsables de dicho incumplimiento, de conformidad con el artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC.
- 31.** Finalmente, este Organismo no puede dejar de observar la falta de debida diligencia del Ministerio de Educación en la sustanciación de la presente acción. Esto, por cuanto, ante el requerimiento realizado por el juez sustanciador, el Ministerio de Educación hizo caso omiso al mismo (ver párrafo 19 *supra*). Esta Corte enfatiza que es obligación de toda entidad pública o privada dar contestación a los requerimientos emitidos por esta Corte dentro del tiempo expresamente concedido. Por las razones expuestas, esta Magistratura considera que se debe efectuar un llamado de atención al Ministerio de Educación.

## 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. **Aceptar** la acción de incumplimiento **145-24-IS**.
2. **Declarar** el incumplimiento de la sentencia emitida el 1 de julio de 2022 en el proceso de acción de protección 03U02-2022-00035.
3. Como medida de reparación integral se dispone que:
  - 3.1. El Ministerio de Educación pague: (i) a Eudocia Marilú Espinoza Troya la cantidad de USD 17 549,54 cuantificada por el TDCA correspondiente al ajuste de remuneraciones no canceladas y (ii) al IESS la cantidad de USD 3 519,48 cuantificada por el TDCA, esto es USD 1 909,86 correspondiente al aporte personal y USD 1 609,62 correspondiente al aporte patronal. Estos pagos deberán realizarse en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Concluido este plazo, el Ministerio de Educación, en el plazo de un mes, deberá remitir a esta Corte la documentación que respalde el cumplimiento de los pagos antes indicados.
4. **Realizar** un llamado de atención al Ministerio de Educación por incumplir la sentencia emitida el 1 de julio de 2022 y por no atender los requerimientos realizados por la Corte Constitucional, advirtiendo que de incurrir nuevamente en estas prácticas, esta Corte sancionará a las y los servidores involucrados en dicho incumplimiento.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

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 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

14524IS-75ba0



**Caso Nro. 145-24-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia 2679-16-EP/24**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

### **CASO 2679-16-EP**

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

### **SENTENCIA 2679-16-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una resolución emitida por el Tribunal Contencioso Electoral que desechó una consulta sobre el procedimiento de remoción de un alcalde por considerar que se presentó de forma prematura. La Corte tomó esta decisión al verificar que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante porque, en las circunstancias de este caso, la presentación prematura de la consulta no debió impedir que el Tribunal Contencioso Electoral se pronuncie sobre el fondo de la misma.

#### **1. Antecedentes**

1. El 14 de octubre de 2016, Eduardo Oswaldo Proaño Gracia presentó una consulta ante el Tribunal Contencioso Electoral (“TCE”) relativa al cumplimiento de formalidades y procedimiento de su remoción como alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne, adoptada el 13 de octubre de 2016.<sup>1</sup> La remoción se basó en el artículo 333.b del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es decir, porque el alcalde se habría ausentado de su cargo por más de tres días hábiles sin haberlo encargado a quien lo subroga legalmente y sin causa justificada.
2. El 20 de octubre de 2016, el accionante adjuntó al expediente la resolución impugnada. El 12 de noviembre de 2016, el TCE resolvió desechar la consulta por falta de legitimación en la causa<sup>2</sup> y por prematura. Esto último, porque habría sido presentada antes de la notificación de la remoción. Eduardo Oswaldo Proaño Gracia solicitó la aclaración y ampliación de esta resolución, pedidos que fueron negados mediante auto de 17 de noviembre de 2016.

<sup>1</sup> La causa en el TCE fue identificada con el número 052-2016-TCE.

<sup>2</sup> A criterio del TCE “el 14 de octubre de 2016, el compareciente continuaba en funciones de alcalde hasta ser legalmente notificado con la resolución de remoción de su cargo; por lo que, a la fecha de la presentación de la consulta en calidad de alcalde, no contaba con la legitimación activa suficiente para comparecer jurisdiccionalmente ante este Tribunal y al haberlo presentado antes de la notificación el petitorio de consulta deviene en improcedente por ser interpuesto en forma prematura”.

3. El 15 de diciembre de 2016, Eduardo Oswaldo Proaño Gracia (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la resolución que desechó su consulta.
4. Luego de un diferimiento, en este caso se realizó una audiencia pública el 6 de junio de 2018. Acudieron: (i) el accionante; (ii) María Luisa Paredes, en calidad de directora de Asesoría Jurídica del TCE, en calidad de representante de los legitimados pasivos; (iii) Vicente Cárdenas Cedillo, en calidad de juez principal del TCE; (iv) Patricio Baca Mancheno, en calidad de ex juez del TCE; (v) Jorge Tello Monroy, en calidad de alcalde del cantón Muisne; y, (vi) la Procuraduría General del Estado.

## 2. Competencia

5. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1 Del accionante

6. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión jurisdiccional impugnada y se disponga una reparación integral.
7. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes **cargos**:
  - 7.1. La resolución impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, contenidos en los artículos 75 y 76.7.a de la Constitución, por cuanto al desechar la consulta se habría impedido de forma ilegítima que el problema de fondo sea resuelto.
  - 7.2. La resolución impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto no habría considerado que, luego de formulada la consulta, se adjuntó la resolución de remoción.
  - 7.3. La resolución impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76.7.1 de la Constitución, porque la afirmación de que mantuvo su calidad de alcalde hasta la fecha de la notificación

de la resolución de remoción sería errada, al no considerar que mantendría tal calidad incluso “en el trámite de [...] consulta en el Tribunal”.

- 7.4. La resolución impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, ya que no existiría norma alguna que permita al TCE desechar su consulta.
  - 7.5. La resolución impugnada vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y de recurrir del fallo, contenidos en el artículo 76.7 (literales b, c y m) de la Constitución.
  - 7.6. La resolución impugnada vulneró el principio de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, contenido en el artículo 169 de la Constitución. Para sostener esta afirmación, cita la sentencia 047-13-SEP-CC.
  - 7.7. La resolución de remoción de su cargo vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el principio *iura novit curia*, establecidos en los artículos 76.7.1 de la Constitución y 4.13 de la LOGJCC porque no se adecuaría a “los principios generales de la motivación”.
8. En la audiencia de 6 de junio de 2018, el accionante se ratificó en sus argumentos y pretensiones.

### 3.2 Del TCE

9. Mediante documento presentado el 4 de junio de 2018, Mónica Rodríguez Ayala y Miguel Pérez Astudillo, en calidad de presidenta y juez del TCE, respectivamente, manifestaron que no se vulneraron los derechos del accionante ya que este no contaba con legitimidad para presentar su consulta porque al momento de presentarla no había sido notificado con la resolución de remoción de su cargo y porque presentar una consulta de forma prematura no es una mera formalidad que pueda ser convalidada. En la audiencia de 6 de junio de 2018, María Luisa Paredes, en representación de Mónica Rodríguez Ayala y Miguel Pérez Astudillo, se ratificó en lo manifestado en su escrito y añadió que la acción se fundamenta en la errónea interpretación del inciso séptimo del art. 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>3</sup> (“COOTAD”), por lo que debe ser rechazada.

---

<sup>3</sup> Art. 336.- “[...] Si la Resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su

10. Mediante documento presentado el 1 de junio de 2018, Vicente Cárdenas Cedillo, en calidad de juez principal del TCE, manifestó que dentro del proceso 052-2016-TCE no se vulneraron los derechos alegados por el accionante ya que, si bien este adjuntó la resolución de remoción de su cargo de manera posterior, esto no influyó en la decisión. Además, señaló que el TCE no puede aplicar los principios *iura novit curia* y de suplencia. Añadió que la demanda de acción extraordinaria de protección no reuniría los requisitos contenidos en los artículos 58 y 61 de la LOGJCC. En la audiencia de 6 de junio de 2018, se ratificó en sus argumentos y solicitó que se rechace la acción presentada.
11. Mediante documento presentado el 1 de junio de 2018, Patricio Baca Mancheno, en calidad de exjuez y expresidente del TCE, y como ponente en la decisión impugnada, manifestó, respecto al fondo de la consulta, que no se habrían vulnerado los derechos del accionante en el proceso de remoción porque se habría verificado que este sí fue notificado durante el proceso de remoción en el correo edupro2014@hotmail.com, establecido como su domicilio en la presente acción y que es el mismo al que se le notificaron las actuaciones en dos consultas anteriores.<sup>4</sup> Finalmente, argumentó que la resolución impugnada tampoco vulneró los derechos del accionante, toda vez que el TCE “se encontraba imposibilitado de dictar una resolución de fondo, si previamente no se cumplían con los requisitos de competencia, legitimación y oportunidad” establecidos en el inciso séptimo del artículo 336 del COOTAD (nota al pie 2 *supra*). Específicamente, se menciona que el accionante presentó su consulta antes de haber sido notificado con la resolución de remoción de su cargo de alcalde. En la audiencia de 6 de junio de 2018, Patricio Baca Mancheno se ratificó en sus argumentos y solicitó que se rechace la demanda presentada.

### 3.3 Del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne

12. En la audiencia de 6 de junio de 2018, Freddy Duval Prias Ramos, en representación de Jorge Baldemar Tello Monroy, entonces alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne, manifestó que no se vulneraron los derechos del accionante toda vez que el proceso de remoción se realizó en observancia a la Constitución y a la ley. Añadió que el 31 de enero de 2017 el accionante habría presentado su renuncia como alcalde ante el Consejo Municipal de Muisne.

---

pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días. La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral”.

<sup>4</sup> Consultas identificadas con los números 123-15-TCE y 002-2016-TCE, en las que se resolvió dejar sin efecto dos resoluciones de remoción al accionante. Estas decisiones se adoptaron porque en el procedimiento no se habrían cumplido con los requisitos mínimos que le eran exigibles.

### 3.4 De la Procuraduría General del Estado

13. En la audiencia de 6 de junio de 2018, Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado, manifestó que no se vulneraron los derechos del accionante toda vez que este no presentó su consulta en el período de tres días de haber sido notificado con la resolución de remoción, conforme al inciso séptimo del artículo 336 del COOTAD (nota al pie 2 *supra*), y que este hecho no es una mera formalidad, por lo que no podía ser convalidada. Finalmente, solicitó que se rechace la acción.

### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos<sup>5</sup>

14. En atención a los cargos sintetizados en los párrs. 7.1 y 7.2 *supra*, el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa porque la resolución impugnada<sup>6</sup> habría impedido que se resuelva sobre el fondo de su consulta. Por tanto, basta con examinar la presunta obstaculización del acceso al sistema judicial y, con ello, de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, para verificar la procedencia o no de la alegación. De allí que debe plantearse el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la resolución impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, porque habría impedido arbitrariamente un análisis sobre el fondo de su consulta?**
15. En cuanto al cargo referido en el párr. 7.3 *supra*, se verifica que el accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la resolución impugnada incluiría una afirmación errada. El resolver este asunto implicaría que esta Corte se pronuncie sobre la corrección jurídica de la decisión de rechazar su consulta. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación jurisdiccional vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo “excepcionalmente y de oficio”, mediante este tipo de acciones se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “examen de mérito”. Sobre el particular, esta Corte, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias

---

<sup>5</sup> En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>6</sup> Esta Corte observa que, de acuerdo con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la decisión judicial impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección toda vez que se trata de una resolución con fuerza de sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Electoral pues puso fin a un proceso.

excepcionales.<sup>7</sup> Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el referido cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

16. Sobre el cargo contenido en el párr. 7.4 *supra*, se observa que el accionante argumenta la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica porque la decisión cuestionada carecería de base normativa. Toda vez que la alegación se refiere al supuesto impedimento de que el fondo de su consulta haya sido resuelto por el TCE, se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que esta Corte considera suficiente pronunciarse al respecto en los términos del problema jurídico constante en el párr. 13 *supra*.
17. Antes de examinar los cargos restantes, cabe recordar que en la sentencia 1967-14-EP/20, esta Corte señaló que un argumento mínimamente completo es aquel que reúne al menos los siguientes tres requisitos: una tesis o conclusión, una base fáctica y una justificación jurídica. Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>8</sup>
18. Ahora bien, los cargos mencionados en los párrs. 7.5 y 7.6 *supra* no se refieren a ningún hecho concreto, es decir, carecen de base fáctica. Ante esta situación es imposible, aun realizando un esfuerzo razonable, formular problemas jurídicos en torno a estos cargos.
19. En cuanto al cargo contenido en el párr. 7.7 *supra*, se verifica que el accionante dirige sus alegaciones contra las actuaciones de la Municipalidad de Muisne. Dado que el cargo no se refiere a una decisión jurisdiccional, carece de una base fáctica apropiada para una acción extraordinaria de protección. Por lo tanto, tampoco en relación con este cargo, inclusive realizando un esfuerzo razonable, es posible formular un problema jurídico.
20. Finalmente, en caso de que la respuesta a la pregunta planteada en el párr. 14 *supra* llegara a ser afirmativa, se deberá responder al siguiente problema jurídico: **¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dictar en la presente causa?**

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr.18.

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1 Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la resolución impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, porque habría impedido arbitrariamente un análisis sobre el fondo de su consulta?

21. Respecto de la tutela judicial efectiva, el artículo 75 de la Constitución prescribe que

[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

22. Además, en la sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párrs. 112 y 113, esta Corte se refirió al derecho al acceso a la administración de justicia, como componente del derecho a la tutela judicial efectiva, en los siguientes términos:

112. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión [...]

113. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).

23. Esta Corte, en los párrs. 30 y 31 de la sentencia 42-21-CN/22, de 22 de junio de 2022, afirmó que:

30. [...] para garantizar el pleno acceso a la justicia por parte de los justiciables [...] es preciso tener en consideración el principio *pro actione* que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de interpretación más favorable a la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en los artículos 75 y 11 numeral 6 de la CRE.

31. Al respecto, en relación a este principio, en decisiones anteriores la Corte Constitucional ha establecido que “el principio *pro actione* como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica” [nota al pie omitida].

24. En el presente caso, el accionante controvierte la resolución impugnada porque esta habría impedido, de forma arbitraria, un pronunciamiento sobre el fondo de su

consulta, inclusive sin considerar que la consulta se completó posteriormente, con la inclusión de la resolución de remoción.

- 25.** Dado que el argumento del accionante tiene relación con la impugnación de una resolución emitida en un proceso de consulta relativo al cumplimiento de formalidades y procedimiento de remoción tramitado ante el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, es necesario observar que sobre dicho proceso de remoción el inciso séptimo del artículo 366 del COOTAD<sup>9</sup> establece que

si la Resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres (3) días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez (10) días.

La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos (2) días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral.<sup>10</sup>

- 26.** Ahora bien, previamente a examinar la vulneración alegada conviene inicialmente remitirnos al proceso contencioso electoral con la finalidad de observar la tramitación del pedido de consulta presentado por el accionante. Tras revisar los expedientes del TCE, se debe señalar lo siguiente:

- 26.1.** El 14 de octubre de 2016, Eduardo Oswaldo Proaño García presentó directamente una consulta ante el TCE relativa al procedimiento de su remoción como alcalde del GAD Municipal del cantón Muisne, adoptada el 13 de octubre de 2016. El proceso fue identificado con el número 052-2016-TCE.

---

<sup>9</sup> A la fecha de tramitación de la consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García estuvo vigente el Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, emitido mediante Resolución 668, de 17 de marzo de 2011, en este cuerpo normativo se establecían, únicamente, las normas procedimentales aplicables al trámite de los recursos y acciones contenciosas electorales, así como al juzgamiento de infracciones electorales que se encontraban reguladas en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (artículo 1).

Por otro lado, el reglamento referido fue derogado por el Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, emitido mediante Resolución PLE-TCE-1-04-03-2020, de 4 de marzo de 2020, este se estableció en virtud de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia publicada en el Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de febrero de 2020. En este último cuerpo normativo, concretamente, en los artículos 5 y 218 al 220, se considera de manera explícita a la consulta sobre el cumplimiento de formalidades en los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados.

<sup>10</sup> Se puede advertir que en este caso el proceso de consulta no observó lo dispuesto en este artículo porque la que la consulta fue presentada de manera directa por el accionante ante el TCE y que el TCE realizó varias actuaciones consecutivas que encaminaron la consulta a pesar de que esta no se originó conforme lo dispuesto en la ley.

- 26.2.** El 20 de octubre de 2016, el consultante presentó en la Secretaría General del TCE un escrito al que adjuntó la resolución de su remoción expedida el 13 de octubre de 2016. Además, en dicho documento explicó que la resolución de remoción fue recibida por el secretario titular del GAD Municipal del cantón Muisne el 18 de octubre del 2016, a las 15h25.
- 26.3.** En providencia de 21 de octubre de 2016, el juez sustanciador incorporó al expediente la documentación presentada por el consultante y dispuso al secretario general del Municipio de Muisne que en el término de dos días remita el expediente íntegro, debidamente foliado y organizado, de la remoción de Eduardo Oswaldo Proaño García.
- 26.4.** En escrito de 26 de octubre de 2016, el secretario titular del Municipio de Muisne indicó que no puede remitir la información solicitada por cuanto de la revisión de los expedientes a su cargo no existía uno relacionado con la resolución de remoción de Eduardo Oswaldo Proaño García.
- 26.5.** Por otro lado, el mismo día, 26 de octubre de 2016, el vicealcalde del Municipio de Muisne remitió al TCE el expediente solicitado.
- 26.6.** En providencia de 7 de noviembre de 2016, el juez sustanciador, con fundamento en los artículos 61, 70.14 y 72 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, el Código de la Democracia y en el artículo 336 del COOTAD, admitió a trámite la consulta presentada (hoja 394 del cuarto cuerpo).
- 26.7.** Finalmente, mediante resolución de 12 de noviembre de 2016, el TCE desechó por improcedente y prematura la petición de consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García (hojas 409 a 412 del quinto cuerpo). Esta resolución, luego de detallar los antecedentes del caso y establecer su competencia, analiza la legitimación y oportunidad para formular la consulta. Con este fin, cita el séptimo inciso del artículo 336 del COOTAD y afirma que

[e]l Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Muisne, el 13 de octubre de 2016, resolvió [...] REMOVER DE LA FUNCIÓN DE ALCALDE [...] resolución que fue notificada el 18 de octubre de 2016 [...].

El 14 de octubre de 2016 a las 14h17, el señor Eduardo Oswaldo Proaño García, presenta un escrito, mediante el cual interpone la Consulta respecto al cumplimiento de formalidades y procedimiento de remoción instaurado en su contra.

Al respecto, cabe indicar que a esa fecha, esto es el 14 de octubre de 2016, el Compareciente, continuaba en funciones de Alcalde hasta ser legalmente notificado con la Resolución de remoción de su cargo; por lo que a la fecha de presentación de la Consulta en calidad de Alcalde, no contaba con la legitimación activa suficiente para comparecer jurisdiccionalmente ante este Tribunal y al haberlo presentado antes de la notificación el petitorio de Consulta, deviene en improcedente por ser interpuesta en forma prematura.

27. Respecto de la resolución impugnada, cabe señalar que la referencia a la falta de legitimación en la causa, en realidad, se basa en que la consulta fue presentada de forma prematura, toda vez que el accionante **todavía** no habría podido impugnar su remoción porque esta era ineficaz por falta de notificación. Por lo tanto, basta examinar si esta supuesta presentación prematura de la consulta justificaba su rechazo.
28. Con este contexto, las actuaciones procesales citadas en el párr. 26 *supra*, permiten a esta Corte advertir que, ciertamente, en este caso el accionante interpuso su consulta ante el TCE el 14 de octubre del 2016, cuando **todavía** no había sido notificado con la resolución de remoción de su cargo, lo que ocurrió el 18 de octubre de 2016. También, que el 20 de octubre del mismo año el accionante incorporó a la consulta la resolución de su remoción expedida el 13 de octubre de 2016, documentación incorporada al expediente en providencia de 21 de octubre del mismo año y que, luego, previamente a resolver sobre la admisión de la consulta presentada, el juez sustanciador del TCE solicitó al secretario general del municipio de Muisne el envío del expediente completo relacionado con la remoción de Eduardo Oswaldo Proaño García.
29. De esta manera, dado que el juez sustanciador del TCE verificó que contaba con el expediente completo de la remoción del accionante, con la solicitud de consulta y con la resolución que la motivaba, emitió auto de admisión a trámite de la consulta (véase párr. 26.6 *supra*).
30. Por lo examinado, en las circunstancias especificadas de este caso, la presentación prematura de la consulta por parte del accionante no debió impedir un pronunciamiento de fondo por parte del TCE. Principalmente, porque a la fecha de resolución de la consulta (12 de noviembre de 2016) el Pleno del TCE contaba con todos los elementos necesarios para su análisis o, en otras palabras, porque al momento de resolver ya no subsistían las razones para calificar a la consulta como prematura y porque dicha consulta ya había sido admitida a trámite (7 de noviembre de 2016).
31. Además, el inciso séptimo del artículo 336 del COOTAD establece el término de tres (3) días para la presentación de la consulta, esta disposición tiene como finalidad asegurar el derecho a recurrir y evitar que la consulta pueda ser presentada indefinidamente en el tiempo, sin embargo, esta Corte no encuentra en dicha

disposición una regla expresa sobre la presentación prematura de la consulta. En este contexto, no se identifica bien jurídico alguno que se protegería con el rechazo de la consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García, de hecho, eventualmente, el único que podía perjudicarse con la presentación prematura era el accionante porque pudo omitir referirse a algún vicio ocurrido en la notificación de su remoción como alcalde de cantón Muisne.

32. Por lo tanto, esta Corte concluye que el TCE vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, en su componente de acceso a la administración de justicia por haber impuesto una barrera legal excesiva, pues si bien la norma prevé que la consulta debe realizarse en el término de tres días desde que fue notificada, en este caso concreto, a la fecha de resolución de la consulta el TCE ya contaba con todos los elementos necesarios para emitir una resolución sobre el fondo de la consulta.

**5.2 Segundo problema jurídico: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dictar en la presente causa?**

33. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicho fin.
34. Una vez que ha sido establecido que la decisión de rechazar la consulta del accionante vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, la resolución impugnada se debería dejar sin efecto y disponer que el TCE resuelva el fondo de las pretensiones de la consulta. No obstante, debido a que el caso se originó de una consulta dentro de un proceso de remoción de una autoridad elegida democráticamente para el período comprendido entre el 15 de mayo de 2014 hasta el 15 de mayo de 2019, el reenvío del proceso al TCE para su resolución no tendría sentido por cuanto el período para el que fue elegido el accionante actualmente ha culminado y también porque conforme se mencionó en el párr. 12 *supra*, el accionante habría renunciado a su cargo el 31 de enero de 2017.
35. Ahora bien, la vulneración identificada en esta sentencia no implicaba que la consulta presentada por el accionante debía ser resuelta a su favor, sino, únicamente, que debía ser tramitada. Por lo tanto, corresponde dejar sin efecto la decisión impugnada y disponer que el TCE pida disculpas públicas al accionante.

## 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2679-16-EP**.
2. **Declarar** que la resolución emitida el 12 de noviembre de 2016, por el Tribunal Contencioso Electoral, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.
3. Como medidas de reparación se dispone:

3.1. Dejar sin efecto la resolución impugnada.

3.2. La presentación de disculpas públicas al accionante, en el lapso de un mes desde la notificación de esta sentencia, mediante un comunicado dirigido y notificado directamente al beneficiario de esta medida, mismo que también deberá publicarse en la página principal del sitio web de la institución durante un mes. Las disculpas públicas deberán contener el siguiente texto:

El Tribunal Contencioso Electoral pide disculpas públicas a Eduardo Oswaldo Proaño Gracia, cuya consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento en la remoción de su cargo de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Muisne fue rechazada por haberla considerado prematura, cuando se debió analizar el fondo de la misma. De acuerdo con lo dispuesto en la sentencia 2679-16-EP/22, esta institución reconoce que la actuación del Tribunal Contencioso Electoral afectó su derecho a la tutela judicial efectiva.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado****Jueces:** Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 2679-16-EP/24****VOTO SALVADO****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. En sesión ordinaria de 03 de octubre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2679-16-EP/24 (“**sentencia de mayoría**”); respetando la decisión de mayoría, formulamos el presente voto salvado por disentir del análisis y con la conclusión a la que arribó el fallo. En concreto, consideramos que **(i)** no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque el TCE actuó de conformidad con la legislación aplicable y porque **(ii)**, a diferencia de otros casos en los que este Organismo ha sido deferente con la interpretación del órgano especializado, en el caso *in examine*, actuó de manera distinta sin esgrimir razón alguna.

**1. El TCE no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante**

2. La sentencia de mayoría reconoce que el COOTAD determina una regla de carácter procesal:

Art. 336.- Procedimiento de remoción.- [...] Si la Resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad **en el término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento**, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días. La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos días, para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral [...]¹ (énfasis añadido).

3. El tenor literal de la disposición establece que la autoridad que fue removida de su cargo tiene el término de tres días desde que se le notificó con la resolución de destitución para que proceda la consulta. Es decir, existe una norma procesal que determina un requisito previo que debe cumplirse y sin el cual no puede prosperar la consulta. Por lo tanto, el TCE no transgredió la tutela judicial del accionante por impedir “arbitrariamente” un análisis sobre el fondo de su consulta. Por el contrario, la decisión del órgano especializado no fue injustificada o arbitraria, sino que consideró la falta de cumplimiento de requisitos legales. En realidad, la falta de un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta es imputable al propio accionante.

---

¹ COOTAD, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

4. De hecho, la mayoría del Pleno de la Corte reconoció la negligencia del consultante, así como que intentó subsanar su error al remitir de forma posterior la notificación de la resolución de remoción. La sentencia de mayoría indicó que:

[...] las actuaciones procesales citadas en el párr. 26 *supra*, permiten a esta Corte advertir que, ciertamente, en este caso el accionante interpuso su consulta ante el TCE el 14 de octubre del 2016, cuando **todavía** no había sido notificado con la resolución de remoción de su cargo, lo que ocurrió el 18 de octubre de 2016. También, que el 20 de octubre del mismo año el accionante incorporó a la consulta la resolución de su remoción expedida el 13 de octubre de 2016 [...].<sup>2</sup>

5. Conforme a lo expuesto, la mayoría del Pleno de la Corte concluyó que “la presentación prematura de la consulta por parte del accionante no debió impedir un pronunciamiento de fondo por parte del TCE”.<sup>3</sup> Esta afirmación no tiene sustento, pues se reduce a un análisis sobre la corrección o incorrección en el análisis de la judicatura sobre los requisitos para plantear la consulta. Es decir, a pesar de reconocer que el accionante incumplió con una regla de trámite y que, por lo tanto, el TCE aplicó la consecuencia jurídica, de manera subjetiva y arbitraria, la mayoría de la Corte estima que se debió resolver el caso porque ya se subsanó el requisito en lo posterior. Aquello no evidencia un examen jurídico, sino uno de conveniencia.
6. Continuando, la sentencia de mayoría realiza una interpretación extensiva y sostiene que “no encuentra [que] dicha disposición [del COOTAD] [contenga] una regla expresa sobre la presentación prematura de la consulta”. Es imposible que la legislación se pronuncie de manera expresa y detallada sobre cada una de las consecuencias que acarrea la inobservancia de una norma, por ello, la lectura de la ley debe ser razonable.
7. El COOTAD no requiere precisar que si no se presenta la consulta con la notificación de remoción de la autoridad, entonces, se produce una presentación prematura. Aquello se desprende de la simple lectura del artículo que dispone que el consultante tiene el **“término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción”**; en consecuencia, es tan esencial contar con la notificación de la remoción que solo a través de este acto inicia el conteo del término para proponer la consulta. Esto ya da cuenta de que, si no existe la notificación del acto de remoción, entonces, no se habilita el término para proponer la acción. Por lo tanto, presentar de manera posterior dicha notificación no subsana la omisión porque jamás se habilitó el término para elevar la consulta. Continuando, la misma norma del COOTAD indica que solo con dicha la notificación se “podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el

---

<sup>2</sup> Párr. 28, *supra*.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, párr. 30.

cumplimiento de formalidades y procedimiento”. Por lo tanto, *no se podría* solicitar la remisión de la actuado ni elevar la consulta sin dicha notificación.

8. Finalmente, la sentencia de la mayoría justifica la inobservancia del referido artículo del COOTAD en que “no se identifica bien jurídico alguno que se protegería con el rechazo de la consulta presentada por Eduardo Oswaldo Proaño García, de hecho, eventualmente, el único que podía perjudicarse con la presentación prematura era el accionante”. Discrepamos de este tipo de análisis porque aquello implica que en todos los casos en los que no se cumplen los requisitos para determinada acción y, como consecuencia, los jueces no analizan el fondo, se debería revisar si la norma inobservada/incumplida protege o no un bien jurídico. Ello solo nos aleja de un análisis jurídico y nos lleva a exámenes de corrección y conveniencia. El debate procesal se aleja de su cauce para centrarse en cuándo, pese a que los accionantes incumplen requisitos, deberíamos dejar de tomar en cuenta su negligencia y conocer sus acciones/recursos.

## 2. Sobre la deferencia con la justicia ordinaria

9. La Corte ha insistido que “no le corresponde [...] pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales”.<sup>4</sup> En general, el Organismo ha sido deferente con la interpretación que tienen los operadores judiciales ordinarios en torno a la aplicación de la ley, pero en este caso no se siguió la línea jurisprudencial.
10. Por ejemplo, en el caso 0934-16-EP/20 se inadmitió un recurso de casación por ser prematuro debido a que no se había resuelto los recursos de aclaración y ampliación antes de interponer el referido recurso. Cuando el congreso de la Corte Nacional de Justicia conoció el caso, ya se había resuelto los recursos horizontales, pese a esto, se rechazó el recurso por no haber cumplido los requisitos de manera previa. Este caso, aunque corresponde a otra materia y tiene ciertas particularidades, en el fondo, plantea el mismo supuesto: el rechazo de una acción o recurso por no haber cumplido oportunamente los requisitos y cómo esto no se subsana. Sin embargo, en el caso 0934-16-EP/20, la Corte fue deferente con la interpretación de la justicia ordinaria, de tal suerte que indicó que:

[...] en el presente caso, se inadmitió el recurso de casación por considerar que no fue presentado oportunamente según la interpretación del congreso respecto de la norma aplicable, esta Corte no observa que dicha decisión constituya un impedimento para que el recurrente acceda a la justicia. Si bien la inadmisión de un recurso imposibilita que exista un pronunciamiento de fondo, aquello no necesariamente vulnera derechos constitucionales. La fase de admisibilidad del recurso de casación está prevista en los

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 934-16-EP/20, 09 de diciembre de 2020, párr. 80.

artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Casación, existiendo así la facultad para revisar que el recurso de casación sea presentado oportunamente. Por lo que la sola inadmisión de dicho recurso por considerar que fue presentado de forma prematura, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución<sup>5</sup> (énfasis añadido).

11. En el caso referido, muy similar al caso *in examine*, la Corte fue deferente con la justicia ordinaria y concluyó que no se vulneró la tutela judicial efectiva. No obstante, en esta causa se pronuncia de otra forma sin esgrimir razones para este cambio.
12. Con fundamento en los argumentos expuestos, formulamos el presente voto salvado porque estimamos que no se vulneraron los derechos del accionante y procedía desestimar la demanda.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2024.10.22  
15:24:00 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ

Firmado digitalmente por  
HILDA TERESA  
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, párr. 71.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2679-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

267916EP-745f0

**Caso Nro. 2679-16-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día martes veintidós de octubre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alf Lozada Prado, al igual que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, el día día viernes veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho  
**DIRECTORA (E)**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Atención ciudadana  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3133 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.