

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

14-24-TI/24 En el Caso No. 14-24-TI Se dictamina que el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” no se encuentra incurso en las causales del artículo 419 de la Constitución de la República, y como tal no requiere de aprobación legislativa	2
100-22-IS/24 En el Caso No. 100-22-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 100-22-IS	8
169-22-IS/24 En el Caso No. 169-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 169-22-IS.....	17
192-22-IS/23 En el Caso No. 192-22-IS Se desestiman las pretensiones de la acción de incumplimiento No. 192-22-IS.....	32
26-24-IS/24 En el Caso No. 26-24-IS Se desestima la demanda de acción de incumplimiento No. 26-24-IS	41
18-22-AN/24 En el Caso No. 18-22-AN Se desestima la acción por incumplimiento No. 18-22-AN.....	51
91-20-IN/24 En el Caso No. 91-20-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 91-20-IN	65
5-18-EI/24 En el Caso No. 5-18-EI Se acepta la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena No. 5-18-EI.....	75



Dictamen 14-24-TI/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 14-24-TI

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

DICTAMEN 14-24-TI/24

Sobre la necesidad de aprobación legislativa previa del “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” no requiere aprobación legislativa, previo a su ratificación, al no enmarcarse en ninguna de las causales del artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 12 de noviembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 3235 (XXIX) aprobó el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” (“**Convenio**”). El Convenio se abrió a la firma de los Estados el 14 de enero de 1974 y entró en vigor el 15 de septiembre de 1976.¹
2. El 8 de agosto de 2024, la ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana solicitó a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República el inicio del proceso de ratificación del Convenio.
3. El 13 de septiembre de 2024, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín, remitió el texto del Convenio y solicitó a la Corte Constitucional que, determine si el mismo requiere de aprobación legislativa, previo a su ratificación.
4. El mismo día, se realizó el sorteo y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 21 de octubre de 2024.

¹ El Convenio está sujeto a ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de otros Estados según el artículo VIII del Convenio.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar control previo de constitucionalidad y dictaminar si el Convenio requiere aprobación legislativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 número 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 419 de la Constitución y con los artículos 107 número 1 y 109 de la LOGJCC.

3. Síntesis del Convenio

6. El convenio se compone de doce artículos y determina en sus considerandos, entre otras cuestiones, que este instrumento internacional permitirá establecer un “sistema obligatorio de registro de los objetos lanzados al espacio ultraterrestre [que] ayudaría, en especial, a su identificación y contribuiría a la aplicación y el desarrollo del derecho internacional que rige la exploración y utilización del espacio ultraterrestre”. De tal forma, se plantea que el Convenio servirá para “adoptar disposiciones para el registro nacional por los Estados de lanzamiento de los objetos espaciales lanzados al espacio ultraterrestre”.
7. El **artículo I** contiene las definiciones de lo que se debería entender por: Estado de lanzamiento, objeto espacial y estado de registro.
8. En el **artículo II** se establecen las obligaciones de los Estados de lanzamiento. De esta forma, se determina el deber de los Estados de lanzamiento de registrar el objeto espacial a través de su inscripción “en un registro apropiado” y su posterior notificación al secretario general de las Naciones Unidas. Asimismo, se contempla la obligación de dos o más Estados de lanzamiento en la inscripción de un objeto espacial, “dejando a salvo los acuerdos apropiados que se hayan concertado o que hayan de concertarse entre los Estados de lanzamiento acerca de la jurisdicción y el control sobre el objeto espacial y sobre el personal del mismo”. Finalmente, el Convenio puntualiza que el contenido del registro y sus condiciones serán determinadas por el Estado de registro interesado.
9. El **artículo III** determina la obligación del secretario General de las Naciones Unidas de llevar un registro de los objetos espaciales y especifica que el acceso a tal información será “pleno y libre”.
10. El **artículo IV** contiene el detalle de información sobre cada objeto espacial, que incluye: nombre del Estado o de los Estados, designación apropiada del objeto espacial o su número de registro, fecha y territorio o lugar de lanzamiento, parámetros orbitales

básicos y función general del objeto especial. Adicionalmente, se regula la potestad de los Estados de Registro para entregar mayor información y para notificar al secretario general de las Naciones Unidas sobre objetos espaciales que hayan estado en órbita terrestre, pero que ya no lo estén. En concordancia, el **artículo V** establece el registro que debe realizar el secretario General de las Naciones Unidas cuando un objeto espacial lanzado esté marcado con la designación o el número de registro.

11. El **artículo VI** se refiere a la solicitud de un Estado parte en la identificación de un objeto espacial que haya causado daño a alguna de sus personas físicas o morales, o que pueda ser de carácter peligroso. Además, incorpora la obligación de los Estados parte de suministrar información que dé lugar a la solicitud.
12. El **artículo VII** versa sobre la obligación de las organizaciones intergubernamentales internacionales que se dediquen a actividades espaciales de observar las disposiciones del Convenio.
13. Los **artículos VIII, IX, X, XI y XII** regulan la entrada en vigor, la adhesión, la ratificación, las enmiendas, la revisión del Convenio, la denuncia y la autenticidad del Convenio.

4. Análisis del instrumento internacional

14. En este primer momento del control constitucional previo de los tratados internacionales, a esta Corte le corresponde únicamente determinar si, para la ratificación del Convenio, se requiere aprobación legislativa previa (arts. 419 y 438.1 CRE). Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El Convenio se enmarca dentro de alguna de las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución para requerir, previo a su ratificación, la aprobación de la Asamblea Nacional?

15. El artículo 419 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previa a su ratificación, cuando:
 1. Se refieran a materia territorial o de límites.
 2. Establezcan alianzas políticas o militares.
 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.

6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.
16. Ahora bien, esta Corte verifica que el Convenio, en esencia, prevé la creación de un sistema de registro nacional de los objetos lanzados al espacio ultraterrestre de cada Estado parte con el fin de establecer un registro central de información manejado por el secretario General de las Naciones Unidas. De manera que, este instrumento internacional persigue la implementación de un registro nacional “apropiado” de cada Estado parte del Convenio.
17. Por lo anterior, esta Corte determina que el contenido del Convenio previamente descrito (párrafos. 7 al 13) no se refiere a materia territorial o de límites (causal 1); no establece alianzas políticas o militares (causal 2); no se refiere a los derechos y garantías establecidas en la Constitución (causal 4); no compromete la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales (causal 5); no compromete al país en acuerdos de integración y de comercio (causal 6); no atribuye competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional (causal 7); y tampoco compromete al patrimonio natural y en especial al agua, la biodiversidad y su patrimonio genético (causal 8).
18. Respecto a la causal 3 prevista en el artículo 419 de la Constitución, esta Magistratura precisa que, de las disposiciones del Convenio, no se desprende algún compromiso explícito de expedir, modificar o derogar una ley. Lo anterior, debido a que, si bien el Convenio establece el deber de crear un sistema obligatorio de registro de los objetos lanzados al espacio ultraterrestre, este permite que cada Estado parte implemente el registro “**apropiado**” a su propia discreción (art. II del Convenio). Es decir, la autoridad correspondiente podrá adoptar el mecanismo que considere adecuado a fin de cumplir con la obligación de registro de lanzamiento prescrita en el Convenio. Por ello, esta Corte no considera que el contenido del Convenio implique necesariamente un cambio o reforma legislativa en el ordenamiento jurídico nacional.
19. Por todo lo expuesto, esta Magistratura concluye que el contenido del Convenio no se subsume en ninguno de los casos establecidos en el artículo 419 de la Constitución y, en consecuencia, este instrumento internacional no requiere aprobación legislativa previo a su ratificación.

5. 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. **Dictaminar** que el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” no se encuentra incurso en las causales del artículo 419 de la Constitución de la República, y como tal no requiere de aprobación legislativa.
2. **Devolver** el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” a la Presidencia de la República del Ecuador, para que se continúe con el trámite correspondiente.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1424TI-748f7

**Caso Nro. 14-24-TI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles treinta de octubre 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 100-22-IS/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 19 de septiembre 2024

CASO 100-22-IS

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

SENTENCIA 100-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento al verificar que el Ministerio de Salud Pública no cumplió con la disposición dictada en sentencia, consistente en convocar a concurso de méritos y oposición para el cumplimiento del artículo 25 de la LOAH.

1. Antecedentes procesales

1.1 De la acción de protección

1. El 1 de abril de 2021, Edison Javier Santana Bailón, en calidad de procurador común¹, presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública y el Hospital Rodríguez Zambrano, en la cual solicitó se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, por cuanto no se les habría convocado al concurso de méritos y oposición para el otorgamiento de un nombramiento, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 (“**LOAH**”). La causa se signó con el número 13337-2021-00469.
2. El 26 de abril de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta negó la acción, por improcedente. Esta decisión fue apelada por la parte accionante.
3. El 11 de octubre de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”) emitió y notificó la sentencia declarando con lugar la acción de protección y como reparación integral ordenó que se llame a concurso público de méritos y oposición a los actores del proceso de origen, para el cumplimiento del artículo 25 de la LOAH². Finalmente delegó a la Defensoría del Pueblo la verificación del cumplimiento y seguimiento de lo resuelto.

¹ Procurador común de: César Iván Álava Álava, Jorge Luis Bravo Bailón, Stephano Romero Delgado Santana, Gladys Cecibel Avendaño Alonzo, José Guillermo Mendoza Saldarreaga, Josselin Genith Pazmiño Balarezo y Shirley Mariuxi Zambrano Macías.

² El artículo 25 de la LOAH, establece:

1.2 De la etapa de ejecución

4. Edison Javier Santana Bailón, mediante escrito de 7 de diciembre de 2021, solicitó al juez executor el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial, razón por la que, en providencia de 10 de diciembre de 2021, el juzgador executor dispuso que la Defensoría del Pueblo informe sobre la ejecución de la sentencia constitucional.
5. Evelyn Ulloa Cruz, especialista en derechos humanos de la Defensoría del Pueblo, a través de escrito de 3 de febrero de 2022, presentó dos informes, en los cuales sostiene que el Ministerio de Salud no ha dado contestación a sus requerimientos de información sobre el cumplimiento de la sentencia.
6. La parte actora insistió en su solicitud de cumplimiento de la sentencia mediante escritos del 18 de febrero y 29 de marzo de 2022. Al efecto, mediante providencia de 4 de abril de 2022, el juzgador executor confirió, por última vez, el término de 7 días para que el Ministerio de Salud cumpla con lo ordenado en la sentencia constitucional, previo a remitir el informe de incumplimiento a la Corte Constitucional.

1.3 Proceso ante la Corte Constitucional

7. En escrito de 22 de abril de 2022, Edison Javier Santana Bailón solicitó que, al no existir pronunciamiento alguno de parte del Ministerio de Salud, se proceda conforme a derecho, esto es, se remita el proceso a la Corte Constitucional.
8. El 9 de mayo de 2022, el juez executor emitió un informe para la Corte Constitucional en el cual afirmó que, pese a haberse realizado varias gestiones, el Ministerio de Salud Pública no ha dado cumplimiento con la sentencia constitucional.
9. El 08 de junio de 2022, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
10. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 11 de julio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso 100-22-IS, y solicitó que el accionante, el juez executor, el Ministerio de Salud y la Defensoría del Pueblo remitan un informe sobre el incumplimiento de la sentencia 13337-2021-00469.

[...] Estabilidad de trabajadores de la salud.- Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo [...]

2. Competencia de la Corte Constitucional

- 11.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Decisión cuyo incumplimiento se alega

- 12.** La resolución judicial cuyo cumplimiento está en análisis, es la sentencia dictada por la Corte Provincial el 11 de octubre de 2021, dentro del proceso 13337-2021-00469, en la cual se aceptó el recurso de apelación y se revocó la sentencia de Unidad Judicial, disponiendo que:

[...] 1. Que el LEGITIMADO PASIVO esto es Ministerio de Salud Pública, a través de las entidades, órganos, coordinaciones o direcciones que corresponda, en la persona de los representantes legales, a partir del término de OCHO DIAS, cumpla con la apertura y convocatoria al concurso de merecimiento de oposición que corresponde al cargo de nombramientos de los accionantes, en la que deberán incluir a los legitimados activos que cumplieron con lo establecido en el artículo 25 y disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, el Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, y otras normas que son aplicables. 2. Que posterior a este tiempo en un término de quince días, cumpliendo lo que dispone el Art 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria, su reglamento y demás normas, procedan a declarar los resultados definitivos, en los que se incluyan a cada uno de los [sic] legitimados activos que comparecen en el libelo inicial de la presente garantía constitucional. 3. Una vez transcurrido el tiempo concedido, los legitimados pasivos: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el Ministerio de Salud Pública, deberán informar a este despacho de manera escrita con los respaldos de ley del cumplimiento del presente mandato. 4. Como medida de publicidad, estimamos que la misma sentencia en sí representa un precedente y una reparación que otorga seguridad y confianza en los accionantes [...].

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 13.** Edison Javier Santana Bailón, en escritos de 18 de febrero y 29 de marzo de 2022, menciona que, pese a las múltiples insistencias y solicitudes, hasta la presente fecha el MSP no inicia el proceso correspondiente para llamar a concurso público de méritos y oposición, incumpliendo lo ordenado en sentencia y vulnerando sus derechos fundamentales. Por ello, solicitó que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar se cumpla lo ordenado por la autoridad judicial.

4.2. Argumentos de la Defensoría del Pueblo

14. Mediante informe de 2 de febrero de 2022, Evelyn Ulloa Cruz, especialista de derechos humanos y naturaleza 3, en lo principal, señaló que: “Con estos antecedentes ratifico la falta de contestación por parte del Representante Legal [sic] del Ministerio de Salud Pública, al requerimiento de información de la Defensoría del Pueblo”.

4.3. Argumentos del juez ejecutor

15. En informe de 9 de mayo de 2022, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, después de realizar un recuento de las acciones realizadas indicó:

[...] Por todo lo expuesto, se observa que la entidad accionada MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, no ha cumplido en absoluto con la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, sin que dicha entidad accionada haya justificado las razones de dicho incumplimiento, pese a los requerimientos realizados por la Defensoría del Pueblo del Ecuador y pese al requerimiento hecho por el suscrito juzgador, tal como ya se informa de manera minuciosa en este auto [...].

16. En informe de 19 de julio de 2024, el juzgador se ratificó en el incumplimiento de la sentencia y las diligencias que efectuó.

4.4. Argumentos del Ministerio de Salud

17. El Ministerio de Salud, pese a que se le notificó con providencia el 12 de julio de 2024, en la que se solicitó remita un informe sobre el incumplimiento de la sentencia 13337-2021-00469, no respondió.

5. Cuestión previa

18. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. En la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada y ante el juzgador ejecutor deben concurrir lo siguientes requisitos:³

³ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17; y, sentencia 226-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 33

- i. La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.
 - ii. La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
 - iii. El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.
- 19. Este Organismo ha definido en sentencia 103-21-IS/22 que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁴
- 20. De la revisión del expediente de instancia, se verifica que estos requisitos se encuentran cumplidos, pues el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez de la Unidad Judicial, a través de los escritos de 7 de diciembre de 2021, 18 de febrero y 29 de marzo de 2022, y solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional luego de haber transcurrido un plazo razonable para su ejecución, tomando en cuenta, inclusive, que la decisión constitucional confirmó un término de 8 días para que la entidad accionada inicie con el concurso de méritos y oposición, y que la sentencia se emitió el 11 de octubre de 2021. Además, se verifica que el accionante solicitó la remisión del expediente a esta Corte.
- 21. En consecuencia, cumplido con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias, corresponde continuar con el análisis del fondo del caso.

6. Planteamiento del problema jurídico

- 22. Los artículos 163 y 164 de la LOGJCC establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento y especialmente enfatizan que: “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”

⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31

y solo “subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

23. Dentro del presente caso, se observa que la acción de incumplimiento fue planteada a petición de parte, a fin de que se dé cumplimiento a lo establecido en el entonces vigente artículo 25 de la LOAH. En base a lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿Se cumplió efectivamente con la medida de reparación consistente en convocar a concurso público de méritos y oposición, en los términos establecidos en la sentencia de 11 de octubre de 2021?

7. Resolución del problema jurídico

24. Problema jurídico: **¿Se cumplió efectivamente con la medida de reparación consistente en convocar a concurso público de méritos y oposición, en los términos establecidos en la sentencia de 11 de octubre de 2021?**
25. El accionante alega el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, pese a las múltiples insistencias y solicitudes de su ejecución, toda vez que hasta la presente fecha el Ministerio de Salud Pública no ha iniciado el proceso correspondiente para llamar a concurso público de méritos y oposición para los cargos de sus representados.
26. En el caso concreto, de la revisión del expediente de la acción de protección 13337-2021-00469, se observa que, en la sentencia de 11 de octubre de 2021, se dispuso expresamente que:

[...] a partir del término de OCHO DÍAS, cumpla con la apertura y convocatoria al concurso de merecimiento de oposición que corresponde al cargo de nombramiento de los accionantes [...] que posterior a este tiempo en el término de quince días, cumpliendo lo que dispone el Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, su reglamento y demás normas, procedan a declarar los resultados definitivos, en la que se incluya a cada uno de los legitimados activos [...].

27. Por otro lado, el Ministerio de Salud pese a las insistencias que ha realizado la Defensoría del Pueblo y el juzgador ejecutor no ha remitido información alguna sobre el cumplimiento de la sentencia antes referida, *ergo*, se concluye que el legitimado pasivo no ha presentado prueba alguna en contrario, en relación con el incumplimiento del que se le acusa. Así como tampoco ha emitido razones que justifiquen que la decisión sea inejecutable, y que, por lo tanto, resulta imposible cumplir la referida sentencia constitucional.

28. Con base en lo expuesto, este Organismo evidencia que la medida de reparación determinó que el concurso debía realizarse en ocho días, sin que hasta la fecha se hicieran las gestiones administrativas correspondientes para su convocatoria. En consecuencia, se evidencia el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, dado que la obligación de convocar a concurso público de méritos y posición no fue ejecutada en los términos establecidos en la sentencia impugnada y se encuentra pendiente de ejecución.
29. Una vez que se ha verificado el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, dentro del proceso 13337-2021-00469, este Organismo considera pertinente referirse a la ejecución de la misma, considerando los límites de la acción de incumplimiento.⁵ Al respecto, esta Corte observa que la sentencia de segunda instancia determinó las medidas de reparación sobre la base del artículo 25 y de la disposición transitoria novena de la LOAH, cuando estas disposiciones normativas no habían sido declaradas inconstitucionales en sentencia 18-21-CN/21. Asimismo, se debe señalar que, en el auto de aclaración de dicho fallo, en su párrafo 21, se determinó que:

“[...] Respecto a la solicitud de la primera peticionaria cabe aclarar que las sentencias constitucionales que gozan de cosa juzgada formal y material, es decir aquellas decisiones que son definitivas y no pueden ser modificadas por nuevos recursos y cuyos efectos son irrevocables, en las que se dispuso se convoque y realice el concurso dispuesto en las normas del artículo 25 y disposición transitoria novena de la Ley de Apoyo Humanitario, vigentes a la época, no han perdido valor jurídico, son de obligatorio cumplimiento y corresponde la ejecución de su decisión. Esto en razón de que las sentencias y dictámenes constitucionales “son de inmediato cumplimiento” y los jueces y juezas tienen la obligación de “ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado.”[...]”⁶

30. Al respecto, este Organismo considerando lo resuelto en casos similares,⁷ estima pertinente disponer que, previa coordinación con las entidades competentes, se realice las gestiones administrativas para iniciar el concurso de méritos y oposición conforme lo dispuesto en la sentencia 11 de octubre de 2021, y, que, en el término de 90 días, informe a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento **100-22-IS**.

⁵ CCE, sentencia 183-22-IS, 18 de abril de 2024, párrafos 52 y 53.

⁶ Auto de aclaración No. 18-21-CN/21 y acumulado, párr. 21.

⁷ CCE, sentencia 216-22-IS, 21 de febrero de 2024.

2. Declarar el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
3. Disponer al Ministerio de Salud Pública, previa coordinación con las entidades competentes realice las gestiones administrativas para iniciar el concurso de méritos y oposición conforme lo dispuesto en la sentencia 11 de octubre de 2021, y, que, en el término de 90 días, informe a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.
4. Llamar la atención al Ministerio de Salud Pública al no haber dado contestación sobre el cumplimiento de la decisión constitucional al juzgador ejecutor, a la Defensoría del Pueblo y a este Organismo.
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 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10022IS-73460



Caso Nro. 100-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves tres de octubre 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 169-22-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 169-22-IS

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

SENTENCIA 169-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento elevada por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. La Corte encuentra que la acción fue presentada de oficio por el juez ejecutor; no obstante, el juez no justificó en su informe los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional. En función de esto, la Corte verifica que no se cumplió con lo establecido en el artículo 164 de la LOGJCC en concordancia con el numeral 1 del artículo 96 de la CRSPCCC, por lo que se ve impedida de entrar a conocer el fondo de la causa y llama la atención al juez ejecutor.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1.1.1. De la acción de protección

1. El 2 de febrero de 2022, José Alejandro Morales Fernández y María Joaquina Canchignia Canchignia (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra del Banco Sudamericano S.A., en liquidación (“**Banco Sudamericano**”) y la Superintendencia de Bancos (“**Superintendencia**”). Con esta acción, los accionantes impugnaron un “proceso coactivo incoado ilegalmente en su contra, con documentos falsificados” y la omisión de la Superintendencia “por no ejercer su rol de control a las entidades”.¹
2. El 22 de febrero de 2022, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, aceptó

¹ Acción de protección 17233-2022-00744. En su demanda, los accionantes señalaron ser personas adultas mayores cuya protección es “[...] una de las premisas que el Estado Ecuatoriano [sic] debe precautelar”. Alegaron que “fueron víctimas de un proceso coactivo incoado ilegalmente en su contra con documentos falsificados, sin sus firmas, que posteriormente fue reconocido por la propia Institución Financiera, ya que existieron informes internos que ratificaron la ilegalidad del proceso coactivo. El Banco Sudamericano S.A., en Liquidación, durante más de cuatro años consecutivos pesquisó a [los accionantes], embargó sus cuentas bancarias, ordenó retención de fondos [sic], privándoles de recursos económicos para su auto subsistencia, así como despojándoles de su tranquilidad y paz, ya que tuvieron que contratar patrocinio privado para defenderse de un proceso que nunca existió legalmente [...]”.

parcialmente la demanda, declaró la vulneración a los “derechos de atención prioritaria, seguridad jurídica y debido proceso y de propiedad y patrimonio” y dispuso dejar sin efecto el auto de pago emitido en el marco del proceso coactivo; que el Banco Sudamericano en liquidación devuelva los valores retenidos y emita disculpas públicas.² La sentencia fue notificada el 22 de febrero del mismo año,³ sin que hayan interpuesto recursos verticales para su impugnación. Por lo tanto, la decisión se ejecutorió. Tampoco se presentó una acción extraordinaria de protección sobre la sentencia.

1.1.2. Fase de ejecución

3. El 5 de abril de 2022, los accionantes solicitaron al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**juez ejecutor**”) que se inicie la ejecución de la sentencia de 22 de febrero de 2022.
4. El 8 de abril de 2022, el juez ejecutor: i) designó a Sandra Elizabeth Cevallos Toapanta (“**perito**”) para que efectúe el cálculo del valor que el Banco Sudamericano debería devolver a los accionantes, concediéndole el término de 10 días para la presentación de su informe a partir de su posesión; ii) dispuso a la Defensoría del Pueblo (“**DPE**”) para que efectúe el seguimiento de la sentencia. También dispuso que la parte interesada entregue los oficios a la DPE.
5. El 18 de abril de 2022, los accionantes informaron que los oficios habían sido entregados a la delegación provincial de Pichincha de la DPE.

² El juez, en lo principal, razonó que “[d]e los alegatos no se verifica ni se ha presentado relación directa de la vulneración de derechos con la [Superintendencia], no existe este hecho”. A la audiencia, solo compareció la Superintendencia. De acuerdo con el parte policial No. 202202100248550817, se procedió “a la entrega de una notificación emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, con número de causa N. 17233202200744, dirigido para el señor [sic] Vera Sanchez Nieve Lourdes, representante legal del Banco Sudamericano, por tal motivo se toma contacto con la señora Yessica Savedra secretaria de la misma institución a quien se le da a conocer física y verbalmente la existencia de dicha documentación la misma que mediante llamada telefónica le da a conocer al Abogado Dany Mejía representante legal, los mismos que no proporcionan recibido de dicha documentación”. Expediente Unidad Judicial, cuerpo I, fojas 47 y 47v.

³ Expediente Unidad Judicial, cuerpo I, foja 69. Conforme se desprende de la razón de notificación, el Banco Sudamericano en liquidación no fue notificado con esta decisión “por no haber señalado casillero electrónico”. Al respecto, consta a fojas 50, 51 y 52 el oficio PN-DPEE-AOP-DESP-2022-00861-O de 12 de febrero de 2022, suscrito por el Comandante del Distrito de Policía Eugenio Espejo la “entrega de una boleta de notificación” en la que consta el parte policial 202202100248550817, en el que se informa que: “[...] se toma contacto con la señora YESSICA SAVEDRA [sic] secretaria de [Banco Sudamericano] a quien se le da a conocer física y verbalmente la existencia de dicha documentación [la notificación emitida por la Unidad Judicial] la misma que mediante llamada telefónica le da a conocer al Abogado Dany Mejía representante legal, los mismos que no proporcionan un recibido de dicha documentación. Retirándome del lugar sin novedad”.

6. El 21 de abril de 2022, la DPE inició el trámite defensorial CASO-DPE-1701-170102-7-2022-013411; y solicitó a la representante legal del Banco Sudamericano que remita un informe debidamente documentado sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia de 22 de febrero de 2022.
7. El 25 de abril de 2022, la perito adjuntó su informe en el que determinó que el valor que el Banco Sudamericano debe devolver asciende a USD 6517.63. La perito informó que la liquidación fue “preparada en función de la documentación que reposa en el proceso”.
8. El 26 de abril de 2022, el juez executor conminó a la DPE a “realizar todas las gestiones necesarias para analizar y valorar el cumplimiento de la sentencia”. También corrió traslado “a las partes procesales” el informe pericial descrito en el párrafo anterior.
9. El 27 de abril de 2022, los accionantes indicaron que “falta el cálculo de los intereses generados en base al capital retenido y embargado” y objetaron el informe pericial.
10. El 9 de mayo de 2022, la perito señaló que:

[s]e ha tenido todo el acercamiento con la parte demandada se le expuso el caso y se explicó de que se trataba; estuvieron de acuerdo con él pago [sic] de mis honorarios, ya que para ellos no era un valor muy alto por lo que me habían indicado que presente mi informe. Una vez presentado dicho informe [...] se intentó entregar el informe con la fe de presentación y mi factura a los representantes del Banco Sudamericana S.A los cuales se negaron rotundamente a recibir mi factura alegando que habían ingresado un escrito y que están esperando una respuesta del señor juez, se procedió a realizar varias llamadas al señor abogado Antonio Pachacama con quien nunca se tuvo respuesta favorable, con fecha 6 de mayo de 2022 el doctor textualmente nos contesta lo siguiente: “...En su tema se ha presentado a la Unidad Judicial que ordene quien debe hacer el pago es la Supertintendencia [sic], pues quienes han realizado los actos indebidos son los Liquidadores nombrados por la Superintendencia y no el Banco” [...].
11. El 11 de mayo de 2022, el juez executor conminó al Banco Sudamericano para que, a través de quien corresponda, cancele los honorarios de la perito “so pena de aplicar medidas coercitivas”.
12. El 17 de mayo de 2022, la perito informó que no se consideró el cálculo del interés porque aquello no fue ordenado por el juez. También se refirió al conmino realizado al Banco Sudamericano e informó que le “volvieron a manifestar que ellos no procederán a ningún pago que los responsables son los liquidadores de la Superintendencia” por lo que solicitó se apliquen las medidas coercitivas.

13. El 25 de mayo de 2022, los accionantes insistieron en el pago de los intereses. En esta misma fecha, el abogado Franklin León compareció e indicó, en lo principal, que la Superintendencia procedió a ocupar de manera “injusta, arbitraria e ilegal” el Banco Sudamericano y designó una liquidadora quien inició el juicio coactivo en contra de los accionantes. En ese sentido, señaló que es “lógico que quien tiene que pagar todos los daños y perjuicios” es la Superintendencia, por lo que solicitó que se ordene que la Superintendencia “pague todo lo ordenado en sentencia de 22 de febrero de 2022”.⁴
14. El 26 de mayo de 2022, el juez ejecutor indicó a los accionantes que no consideró el pago de intereses pues “la acción de protección fue resuelta en base a las peticiones realizadas por el accionante en su acto de proposición”. También volvió a conminar al Banco Sudamericano para que proceda, a través de quien corresponda, cancele los honorarios de la perito citando el artículo 30 del Código Orgánico de la Función Judicial y advirtiéndolo del delito de desacato.
15. El 30 de mayo de 2022, los accionantes solicitaron se emita el auto de mandamiento de pago al no persistir más incidentes sobre la determinación del monto a cancelar por el Banco Sudamericano.
16. El 3 de junio de 2022, el juez ejecutor dispuso que se cancele a los accionantes el valor de USD 6517.63 en el término de cinco días, bajo prevenciones legales.
17. El 14 de junio de 2022, los accionantes solicitaron se sienta razón por secretaría del incumplimiento con el auto de mandamiento de pago “a fin de continuar de ser el caso con la ejecución forzosa”.
18. El 16 de junio de 2022, la perito insistió en el pago de sus honorarios y señaló que, al tener un nuevo acercamiento con la gerente del Banco Sudamericano le indicó que “cualquier cosa se debe hablar con el señor abogado Danny Mejía, quien no dio ninguna respuesta favorable a mi pago de honorarios [ya] que los responsables [del pago por honorarios] son los liquidadores de la Superintendencia”.
19. El 17 de junio de 2022, el juez ejecutor dispuso se sienta razón sobre si se ha dado o no cumplimiento en el mandamiento de ejecución. La razón fue sentada el 24 de junio

⁴ Expediente Unidad Judicial, cuerpo II, foja 115. En el escrito presentado por el abogado Franklin León no se señala a nombre de quien o en qué calidad comparece. Tampoco se presenta el escrito en una hoja membretada de un estudio o alguna institución, por lo contrario, se evidencia que es una hoja dañada y rota. Al final del escrito, simplemente señala “Notificaciones las seguiremos recibiendo en los casilleros señalados”, sin que hasta la fecha exista alguna constancia de su comparecencia o intervención en el caso de origen.

- del mismo año, certificando que no existe constancia de que la parte accionada haya dado cumplimiento.
20. El 28 de junio de 2022, los accionantes solicitaron se oficie a varias instituciones del Estado para recabar información sobre los bienes muebles e inmuebles que consten a nombre del Banco Sudamericano a fin de iniciar con la ejecución forzosa.
 21. El 29 de junio de 2022, la DPE informó al juez ejecutor que “no se ha recibido respuesta alguna” del Banco Sudamericano y solicitó por segunda ocasión a la representante legal del Banco Sudamericano que remita en el plazo de cinco días un informe motivado sobre el cumplimiento de la sentencia.
 22. El 30 de junio de 2022, los accionantes solicitaron el embargo de un lote de terreno de propiedad del Banco Sudamericano y adjuntaron un certificado de gravámenes actualizado -a esa fecha- del inmueble. En esta misma fecha, el juez ejecutor dispuso que, previo a proveer lo que corresponda, que la DPE informe “cuál ha sido el resultado del proceso de seguimiento de la sentencia expedida”.
 23. El 6 de julio de 2022, la DPE presentó una providencia de seguimiento en la que realizó un recuento de las acciones realizadas e informó que “por parte de la representación del Banco Sudamericano S.A no se ha recibido respuesta alguna” pese a estar debidamente notificada. Señaló que ha notificado “inclusive al señor liquidador del Banco Sudamericano S.A.: Sr. Roberth Torres, nombrado por la Superintendencia de Bancos; situación que imposibilita informar a su autoridad, sobre algún resultado del seguimiento de cumplimiento de sentencia”.
 24. El 11 de julio de 2022, los accionantes solicitaron nuevamente “se proceda con el embargo requerido dentro de la causa, a fin de poder continuar con la prosecución de la causa”.
 25. El 12 de julio de 2022, la perito insistió en el pronto pago de sus honorarios y señaló que se “han realizado las debidas llamadas telefónicas para tratar de hablar con el abogado Mejía quien actualmente ya no responde ni las llamadas”.
 26. El 20 de julio de 2022, el juez ejecutor convocó a una audiencia telemática a llevarse a cabo el 26 de julio de 2022 “a fin de conocer el estado de la reparación integral y cumplimiento de la sentencia” y para atender todas las peticiones de los accionantes y resolver lo que corresponda. También dispuso que la perito se enlace a la misma.

27. El 26 de julio de 2022, se llevó a cabo la audiencia sin la presencia de los representantes del Banco Sudamericano, la Superintendencia, ni de la Procuraduría General del Estado. En dicha audiencia, el juez ejecutor resolvió oralmente que:

La [DPE] tiene que prestar asistencia para el cumplimiento de la sentencia, por ello se dispone oficiar a la [DPE] a fin de que en el término de 48 horas informe a esta judicatura sobre las acciones realizadas para cumplir con la sentencia emitida. Es materia constitucional y se pide un proceso de ejecución de naturaleza civil, la norma habla del incumplimiento de una sentencia, esta es la vía a seguirse, en tal virtud 1) oficiéase a la Fiscalía por existir la presunción del delito de no acatamiento de disposiciones judiciales amparadas por ley, y 2) con el informe recibido de la [DPE] se realizará el informe para que se continúe con el trámite de incumplimiento de sentencia en materia constitucional.⁵

28. El 27 de julio de 2022, consta la providencia con la que el juez ejecutor dispuso la notificación a la DPE a fin de que se informe cuál ha sido el resultado del seguimiento de la sentencia expedida en el término de 48 horas.
29. El 29 de julio de 2022, la DPE insistió al juez ejecutor que la LOGJCC solo faculta a esta institución a realizar el seguimiento, mas no la de ejecutar lo juzgado. Insistió también que el Banco Sudamericano no ha otorgado ninguna respuesta.
30. El 23 de agosto de 2022, el juez ejecutor, de oficio, dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional “con la finalidad de que conozca la petición de incumplimiento y sanción planteado por los accionantes [...] para cuyo efecto se adjunta el respectivo informe”.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

31. El 2 de septiembre de 2022, consta la recepción del informe del juez ejecutor con el expediente judicial. Por sorteo de ley, la causa signada con el número 169-22-IS fue asignada a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes. Los accionantes solicitaron en varias ocasiones que se avoque conocimiento de la causa, amparados en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.⁶
32. El 22 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso; dispuso notificar a los sujetos procesales y requirió que la Superintendencia de Bancos proporcione información sobre el Banco

⁵ Pese a la disposición de oficiar a la Fiscalía General del Estado, de la revisión del expediente judicial no se constata el envío del oficio a dicha institución.

⁶ Los accionantes solicitaron el avoco de la causa en escritos presentados con fecha 31 de octubre y 30 de noviembre de 2022; 4 de enero, 1 de febrero, 2 de marzo, 21 de abril, 17 de mayo, 22 de junio, 17 de julio, 18 de agosto, 18 de septiembre, 18 de octubre, 16 de noviembre y 15 de diciembre de 2023; así como 9 de enero, 9 de febrero y 12 de marzo de 2024.

Sudamericano S.A. en liquidación (proceso 17233-2022-00744), “si aún existe y quién es el liquidador de dicha entidad bancaria en liquidación; y, dónde se lo puede notificar; o, en su defecto, se señale qué entidad asumió las obligaciones y cartera vencida del Banco Sudamericano S.A. en Liquidación, justificar con documentos”.

33. El 9 de abril de 2024, la Superintendencia respondió al requerimiento e informó en lo principal que el “Banco Sudamericano S.A., ya no se encuentra en liquidación” porque, a través de sentencia en la acción de protección 17205-2020-00166, emitida con fecha 18 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Rumiñahui dejó sin efecto la resolución con la cual la Superintendencia declaró la liquidación forzosa del Banco Sudamericano. Por ello, la Superintendencia:

emitió la Resolución No. SB-2022-0274 de 17 de febrero de 2022 en la que se resolvió DEJAR SIN EFECTO la resolución Nro. SBS-2014-720 de 25 de agosto del 2014, con la que dispuso la liquidación forzosa del Banco Sudamericano S.A. Con la emisión de ese acto administrativo [sic] la situación jurídica del citado banco se ha retrotraído al estado anterior; por lo tanto, el Banco Sudamericano S.A., no se encuentra en liquidación y se rige bajo el régimen jurídico-normativo de cualquier entidad financiera abierta [...].⁷

34. El 12 de abril de 2024, con la información aportada,⁸ la jueza sustanciadora concedió el término de cinco días para que los accionantes y el Banco Sudamericano presenten un informe motivado sobre el presunto incumplimiento manifestado y si el mismo persistiría. También requirió al juez ejecutor que remita un informe detallado con las razones por las que se alega el presunto incumplimiento de la referida decisión judicial; y, sobre todas las acciones que ha tomado para ejecutar la sentencia de la cual se acusa su incumplimiento. Finalmente, dispuso notificar a la Procuraduría General del Estado y a la DPE.
35. Posteriormente, los accionantes solicitaron en varias ocasiones que se señale día y hora para que se realice una audiencia pública.⁹

2. Competencia

36. 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 la LOGJCC,

⁷ De la revisión de la acción de protección 17205-2020-00166 en la plataforma EXPEL del Consejo de la Judicatura se advirtió que, frente a la sentencia emitida en este caso, la Superintendencia presentó una acción extraordinaria de protección, signada con el número 1055-22-EP cuya demanda fue admitida a trámite en auto de 22 de octubre de 2023.

⁸ En esta misma fecha, los accionantes incorporaron información extraída del portal web del Servicio de Rentas Internas sobre el Banco Sudamericano.

⁹ En escritos de fechas 29 de mayo, 26 de junio, 31 de julio, 6 de agosto y 4 de octubre de 2024.

la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo incumplimiento se pretende

37. De acuerdo a los antecedentes procesales detallados, la sentencia cuyo incumplimiento se alega fue emitida el 18 de febrero de 2022 por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, la cual, luego de declarar la vulneración de derechos de los accionantes (párrafo 2 *supra*), dispuso, como medidas de reparación:

Que, dentro de los treinta días posteriores a la notificación de la presente sentencia, el Banco Sudamericano S.A, mediante su Representante legal o quien haga sus veces, ofrezca disculpas publicas [sic] por la vulneración de los derechos constitucionales a los hoy accionantes, los cuales serán publicados en un diario de masiva circulación nacional.

Que el Banco Sudamericano [sic] S.A, por medio de su Representante legal o quien corresponda, proceda a la devolución inmediata de los valores retenidos y embargados que no hayan sido devueltos hasta la presente fecha, a los señores MORALES FERNANDEZ JOSE ALEJANDRO Y CANCHIGNIA CANCHIGNIA MARIA JOAQUINA, cuyo monto será calculado de conformidad con lo que dispone el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4. Argumentos de los sujetos procesales¹⁰

4.1. Argumentos de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha

38. El juez ejecutor dispuso **de oficio** remitir el expediente a este Organismo. En su informe, realizó un recuento de lo que consideró las principales providencias emitidas en el marco de la ejecución de la sentencia de la acción de protección. Así enunció, en lo principal, los oficios remitidos por la DPE, así como el monto de reparación económica determinado por la perito.
39. A continuación, citó los artículos 436 numeral 9 de la CRE; 86 numeral 4 de la LOGJCC y el 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”) y señaló que:

[...] se desprende que pese a que el suscrito juzgador así como la [DPE], han agotado los medios a su alcance como evitar varias disposiciones incluso bajo prevenciones legales o llamar a audiencias por principio de oralidad, para que el Banco Sudamericano cumpla

¹⁰ En este acápite se indicarán los argumentos de las partes en el orden cronológico de presentación a la Corte para mejor comprensión de los mismos.

con la reparación integral dispuesta en sentencia tanto en cuanto a la reparación económica, así como a las disculpas públicas, e incluso al pago de la perito que realizó el informe respectivo, se determinó de forma clara y evidente el incumplimiento de una sentencia en materia constitucional [...].

40. Con base en lo anterior, dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional “para que a su vez la Corte Constitucional en uso de sus facultades declare el incumplimiento de la sentencia [sic] e imponga las sanciones de ser el caso.” Esto, porque, en su criterio, es “exclusiva” la “facultad [de la Corte Constitucional] para establecer sanciones a las personas responsables”, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución. La Corte nota que en el petitorio final de este informe el juez dispone “[r]emítase el expediente a la Corte Constitucional con la finalidad de que conozca **la petición de incumplimiento y sanción planteada por los accionantes** [...]”. Sin embargo, de la revisión del expediente no se verifica que exista escrito alguno de los accionantes requiriendo la acción de incumplimiento al juez ejecutor. Por el contrario, en la última actuación procesal de los accionantes se solicita que “se proceda con el embargo requerido dentro de la causa, a fin de poder continuar con la presecución de la causa [sic]”.¹¹

4.2. Argumentos de José Alejandro Morales Fernández y María Joaquina Canchignia Canchignia

41. Conforme se señaló *supra*, los accionantes comparecieron únicamente para requerir día y hora para que tenga lugar una audiencia pública, sin remitir el informe respecto al presunto incumplimiento de la sentencia conforme fue requerido en auto de 12 de abril de 2024.

4.3. Sobre el Banco Sudamericano

42. Como quedó señalado *supra*, de la información remitida por la Superintendencia, esta Corte tuvo conocimiento que, luego de presentar una acción de protección con la cual impugnó la resolución de inicio del proceso de liquidación (acción de protección 17233-2022-00744), “el Banco Sudamericano S.A. [ya] no se encuentra en proceso de liquidación [por lo que] cualquier solicitud de información adicional a la referida [deberá ser] dirigida directamente a esa entidad financiera”.
43. A partir de dicha información, esta Corte realizó esfuerzos para notificar a la gerente del Banco Sudamericano de forma física en sus oficinas en la ciudad de Quito. Sin embargo, conforme la razón sentada el 12 de abril de 2024 en la presente causa, este Organismo advierte que:

¹¹ Expediente judicial, cuerpo II, foja 153.

por dos ocasiones se acudió al Banco Sudamericano para notificar físicamente a dicha Institución Financiera, sin embargo, no quisieron recibir el oficio No. CC-JAC-2024-126 de 12 de abril [sic] de 2024, por lo que, ante la negativa de recibir dicho oficio junto con la providencia de 12 de abril de 2024, se procedió a notificar en los correos electrónicos arriba detallados, los correos electrónicos fueron señalados por el Banco Sudamericano dentro del caso 1055-22-EP, conforme consta los documentos adjuntos.

44. Por ello, ante la reiterada negativa del personal a recibir la boleta de notificación, se envió la notificación a los correos señalados por el Banco Sudamericano en la acción de protección 17233-2022-00744 (proceso en el cual se presentó la demanda 1055-22-EP), tal y como consta en la razón sentada de fecha 12 de abril de 2024 en la presente causa. Por estas razones, este Organismo considera que, toda vez que se han utilizado los correos señalados por dicha institución para recibir notificaciones en la acción de protección presentada e incoada por aquella, ha sido notificada en la presente causa a través de los medios electrónicos más idóneos y, a pesar de ello, no presentó su informe de descargo.
45. Finalmente, esta Corte considera oportuno realizar un llamado de atención al Banco Sudamericano al demostrar una manifiesta deslealtad procesal para no recibir la boleta de notificación en la sustanciación de la presente acción.

5. Cuestión previa

46. Previo a pronunciarse sobre el fondo, la Corte verificará si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la presente acción. En el presente caso, esta Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó **de oficio por el juez ejecutor**. Por tanto, es preciso que este Organismo analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El juez ejecutor cumplió los requisitos para presentar, de oficio, una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional?

47. El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y de forma subsidiaria, frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.¹²

¹² CCE, sentencia 39-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

48. Por su parte, el artículo 21 de la LOGJCC señala que los jueces deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

49. Ahora bien, el artículo 96 de la CRSPCCC, en su numeral 1, establece que:

En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, **de oficio** o a petición de parte, **remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento** (Énfasis añadido).¹³

50. De la norma citada se desprende que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser presentada de oficio por el juez de instancia. Al respecto, la Corte ha determinado que dicho supuesto cabe sólo de forma excepcional siempre y cuando el juez ejecutor justifique “la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados”.¹⁴ Si se omite esta justificación, las autoridades judiciales, quienes están obligadas a velar por la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, podrían dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo, por tanto, el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.¹⁵

51. En definitiva, en el supuesto de que la acción de incumplimiento inicie de oficio por parte del juez ejecutor, corresponde que este Organismo verifique: i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que **argumente las razones** por las que, **luego de haber empleado sus atribuciones** a luz de la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial -COFJ-, **la ejecución de la sentencia ha sido imposible** y; ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹⁶ A efectos de proceder con el análisis de esta acción, **ambos requisitos deben ser cumplidos cabalmente**, y en caso de que uno de ellos se incumpliere, la Corte no está obligada a proseguir con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, rechazarla.¹⁷

¹³ CRSPCCC. Registro Oficial número 613 de 22 de octubre de 2015, artículo 96, numeral 1.

¹⁴ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 57; sentencia 136-21-IS/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 20.

¹⁵ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

¹⁶ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

¹⁷ CCE, sentencia 131-22-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 30.

52. En el caso bajo examen, se verifica que el juez ejecutor, al iniciar de oficio la acción de incumplimiento, expuso en su informe: los antecedentes del proceso, normativa constitucional y algunas acciones efectuadas para, en su criterio, dar cumplimiento a la sentencia. Entre ellas, señaló haber emitido varias disposiciones tanto de su parte como juez ejecutor y también de la DPE, “incluso bajo prevenciones legales o llamar a audiencias”.
53. No obstante, a la luz de los estándares expuestos, es criterio de este Organismo que el juez ejecutor no ha cumplido con los requisitos para presentar la acción de oficio. Por una parte, conforme se desprende de los antecedentes procesales, así como de la revisión del proceso de origen, se observa que los accionantes, de hecho, solicitaron al juez ejecutor que inicie la ejecución forzosa de la sentencia por tratarse del pago de un monto económico, sin que el juez ejecutor haya atendido dicho pedido bajo el criterio de que “se pide un proceso de ejecución de naturaleza civil”.
54. Al respecto, este Organismo ha enfatizado de forma reiterada que el artículo 21 de la LOGJCC establece que los jueces de instancia cuentan con “**todos los medios que sean adecuados y pertinentes** para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio” y tienen la obligación de agotar **todos los mecanismos procesales** que se encuentren a su disposición para la ejecución de las sentencias constitucionales, ya que constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.¹⁸ Incluso, en el caso de que exista renuencia por parte de los obligados a cumplir con las decisiones constitucionales, las y los jueces de instancia pueden hacer uso de sus facultades coercitivas como aquellas contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 132 del COFJ.¹⁹ En ese sentido, no se observa que el juez ejecutor haya ofrecido razones del por qué la medida propuesta por los accionantes no pudo ser ordenada; o se haya visto impedido de disponerla; o argumentos por los cuales haya considerado que dicha medida no era adecuada ni pertinente.
55. Por otra parte, si bien es cierto que se verifica la delegación e insistencia, tanto en providencias como a través de la realización de una audiencia, a la DPE para la ejecución de la sentencia, es claro para esta Corte que el juez ejecutor pretendió trasladar la obligación de ejecución de la sentencia a la DPE, cuya función es únicamente auxiliar en el seguimiento de las medidas dispuestas en la sentencia, tal y como le fue advertido al juez ejecutor por dicha institución. A saber, este Organismo

¹⁸ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 38-48.

¹⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 28. Además, en la sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 56, la Corte señaló reconoció que los jueces ejecutores “también poseen atribuciones modulativas, en el evento de que la medida dispuesta en la sentencia no logre “restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración”; y, facultades sancionatorias, de conformidad con el artículo 22 de la LOGJCC”.

ha insistido en que “el seguimiento sobre el cumplimiento de la sentencia realizado por la Defensoría del Pueblo, no reemplaza la obligación de las juezas y jueces ejecutores de realizar todos los actos que se encuentren a disposición para efectuar el cumplimiento de la sentencia”.²⁰

56. En definitiva, si bien no se desconoce que el juez executor realizó algunas diligencias, no se observa que el juez executor haya agotado **todos los mecanismos** que tenía a su alcance para hacer cumplir la sentencia. Tampoco se verifica, del informe remitido a la Corte, que el juez executor haya justificado las razones por las cuales se haya visto impedido de cumplir con la decisión constitucional o que la ejecución de la misma se haya tornado imposible por circunstancias fácticas o jurídicas.²¹
57. Por los argumentos expuestos, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa; empero, considera pertinente hacer un severo llamado de atención al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, puesto que remitió la presente causa sin justificar los impedimentos para poder ejecutar la decisión constitucional, lo cual, además, demora innecesariamente la ejecución de la misma. Este actuar del juez executor, que dilata la ejecución de la sentencia, es más grave aún porque los accionantes son adultos mayores. Por eso el transcurso del tiempo es un factor muy relevante para las actuaciones que el juez realice a fin de garantizar el cumplimiento efectivo e integral de la sentencia.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **169-22-IS**.
2. **Llamar la atención** al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, por remitir la causa sin justificar los impedimentos que se le presentaron para poder ejecutar la decisión y notificar al Consejo de la Judicatura para que registre este llamado en el expediente correspondiente.
3. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen con la finalidad de que el juez executor verifique el cumplimiento de la sentencia de acción de

²⁰ CCE, sentencia 107-23-IS/24, 9 de mayo de 2024, párr. 26

²¹ De acuerdo la jurisprudencia que abarca las circunstancias de imposibilidad fáctica y jurídica. Ver: CCE, 46-19-IS, 14 de septiembre de 2022.

protección y atienda de forma inmediata la solicitud de los accionantes de iniciar el proceso de ejecución forzosa de la sentencia

4. **Llamar** la atención al Banco Sudamericano conforme lo señalado en los párrafos 43-45 de la presente sentencia.
5. Notifíquese, cúmplase 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 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 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16922IS-747ee

**Caso Nro. 169-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintinueve de octubre 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 192-22-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 18 de octubre de 2023

CASO 192-22-IS

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

SENTENCIA 192-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento referida a las sentencias emitidas dentro de la acción de protección 03203-2021-01018, tras verificar que lo pretendido por el accionante, es decir, la emisión de un nombramiento a su favor, no fue dispuesto en las sentencias cuyo cumplimiento se exige.

1. Antecedentes procesales

1. El 21 de septiembre de 2021, Juan Carlos Ávila Campoverde (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección con medida cautelar en contra de la Unidad de Negocio Hidroazogues de la Corporación Eléctrica del Ecuador (“**Hidroazogues**”) en la que solicitó que se declare la vulneración a sus derechos a desempeñar empleos y funciones públicas, al debido proceso y a la seguridad jurídica, lo que dio origen al juicio 03203-2021-01018. En dicha demanda el accionante afirmó que mediante oficio CELEC-EP-HAZ-2023-0215-OFI, de 20 de septiembre de 2021, se le notificó con la declaración de que no era apto para el cargo de operador de unidades de generación por no presentar un cuadro de salud idóneo, pero que dicho oficio se emitió luego de haberse concluido el proceso de selección en el que el accionante obtuvo el primer lugar. Finalmente, el accionante solicitó que se declare lo siguiente: “que tengo derecho de mantenerme en el concurso convocado, hasta obtener los resultados legítimos, con acatamiento de los principios de transparencia, inclusión y no discriminación”.
2. El 24 de septiembre de 2021 la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en cantón Azogues, provincia de Cañar (“**Unidad Judicial**”) aceptó la medida cautelar consistente en que se suspenda el proceso de selección de operador de unidades de generación.
3. En sentencia de 11 de octubre de 2021, la Unidad Judicial declaró la vulneración a los derechos invocados y, como medida de reparación, dispuso que se mantenga al accionante en el proceso de selección de operador de unidades de generación con sujeción a los

principios de transparencia, inclusión y no discriminación.¹ En contra de esta decisión la Procuraduría General del Estado e Hidroazogues interpusieron recursos de apelación.

4. El 18 de noviembre de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar emitió una sentencia en la que rechazó los recursos interpuestos y ratificó la sentencia de primera instancia.
5. Luego de varias peticiones del accionante tendientes a que se le otorgue un nombramiento,² las respectivas providencias judiciales y los informes de Hidroazogues y de la Defensoría del Pueblo, el 7 de febrero de 2022 la Unidad Judicial estableció lo siguiente:

3.- Se hace de conocimiento de ésta [sic] Juzgadora, por parte de la entidad accionada que, mediante memorando CELEC-EP-HAZ-2021-1644-MEN de fecha 15 de diciembre de 2021, [...] la necesidad del operador ha variado, señalándose que, se encuentra extinguida la necesidad de contar con un SEXTO OPERADOR, al menos por un tiempo de dos años, acogándose el informe y resolviendo en fecha 22 de diciembre de 2021, la no contratación, o lo que es lo mismo la suspensión definitiva del concurso de selección. 4.- La suscrita Jueza considera necesario remitirse una vez más a la «pretensión» del accionante y a la parte medular de la sentencia que, acogiendo el requerimiento del legitimado activo, resuelve: «se le mantenga en el proceso de selección»; más [sic] NO como viene señalando el accionante que, se le declare ganador del proceso de selección. Ahora bien, si la Unidad de Negocio Hidroazogues, ha decidido prescindir del concurso, en tanto de que [sic], técnicamente no existe la necesidad del operador de al menos por DOS AÑOS, lo que debemos tener presente es que, si el legitimado pasivo pretendiera enrolar de la manera que fuese «un sexto operador» para la Unidad de Negocio, evidenciaría un desacato o incumplimiento de sentencia.

6. Mediante escrito de 10 de febrero de 2022, el accionante manifestó que, para que se cumpla con las sentencias de primera y segunda instancia, se debía otorgarle el correspondiente nombramiento, para lo cual solicitó que se modifiquen las providencias emitidas en el proceso. Al respecto, mediante auto de 14 de febrero de 2022, la Unidad Judicial manifestó que

se vuelve a precisar que, la sentencia dictada por la suscrita Jueza, y ratificada por la Corte Provincial de Justicia del Cañar, respondió a la pretensión expresa del accionante que se circunscribía a que: se mantenga al accionante en el proceso de selección convocado. Lo otro, el señalar que tiene derecho a un nombramiento, jamás fue el objeto de la pretensión; debate; ni resolución, en tanto que el proceso de selección o concurso estaba en curso y es por ello que cabe recordar que en el auto de admisión de la presente acción (24 de septiembre de 2021)

¹ También delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de las sentencias.

² Realizadas el 30 de noviembre, el 1, 13 y 19 de diciembre de 2021 y el 17 de enero de 2022.

se dictó como medida cautelar la inmediata SUSPENSION del proceso. Por lo antes expuesto, se dispone estarse a lo dispuesto en providencia inmediata anterior.

7. Mediante escritos de 16 de febrero y 9 de marzo de 2022, el accionante solicitó que se explicite si las sentencias se encuentran cumplidas o no. Mediante autos de 21 de febrero y 14 de marzo de 2022, la Unidad Judicial manifestó que ya se pronunció al respecto en los autos de 7 y 14 de febrero de 2022.
8. El 16 de septiembre de 2022, el accionante presentó ante la Unidad Judicial una demanda de acción de incumplimiento de las sentencias de primera y segunda instancia.
9. El 5 de octubre de 2022, la titular de la Unidad Judicial remitió a esta Corte un informe respecto del cumplimiento de las sentencias emitidas en la causa.

2. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, con fundamento en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Decisión cuyo cumplimiento se pretende

11. En la presente causa se pretende que se disponga el cumplimiento de las sentencias de primera y segunda instancia emitidas dentro de la acción de protección 03203-2021-01018. Al respecto, de los antecedentes procesales (ver párr. 4 *supra*) se verifica que la sentencia de apelación ratificó la sentencia de primera instancia³ y que esta última dispuso lo siguiente:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, ACEPTA la demanda de Acción Constitucional de Protección planteada por

³ La sentencia de apelación dispuso:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA”, rechaza el recurso de apelación interpuesto por los accionados GERENTE DE CELEC EP Ing. PEDRO JAVIER CABRERA; los MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE SELECCIÓN SIMPLE DEL CONCURSO Ingenieros RAÚL HERNÁN NEIRA, SANTIAGO RODOLFO DÍAZ Y VÍCTOR PAUL MOLINA y la DIRECTORA REGIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO; y, en consecuencia, confirma en su integridad la sentencia subida en grado [énfasis en el original].

el ingeniero Juan Carlos Ávila Campoverde, en contra del señor ingeniero: Pedro Javier Cabrera Vélez, en calidad de Gerente de la Unidad de Negocio Hidroazogues de CELEC EP; y los señores Miembros de la Comisión de Selección, ingenieros: Raúl Hernán Neira; Santiago Rodolfo Díaz; y Víctor Paúl Molina Andrade, DECLARANDO: 1.- La existencia de la vulneración al derecho constitucional de participación, contenido en el Art. 61.7 de la CRE; el Derecho a la Seguridad Jurídica, contemplado en el Art. 82 de la CRE; y al derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación contenido en el Art. 76.7 Lit. L) [sic]. 2.- Como reparación material a los derechos constitucionales vulnerados, se dispone que el legitimado activo ingeniero: [sic] Juan Carlos Ávila Campoverde, se mantenga en el proceso de selección convocado por la entidad accionada Unidad de Negocio Hidroazogues, con sujeción a los principios de transparencia, inclusión y no discriminación. 3.- Delegase el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo de Azogue s, conforme lo prevé el inciso 3ero del Art. 21 de la LOGJCC, la misma que deberá informar sobre el cumplimiento de la resolución.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la Unidad Judicial

12. Mediante informe presentado el 5 de octubre de 2022, la titular de la Unidad Judicial, luego de hacer un recuento de los antecedentes procesales, manifestó que cumplió con los plazos y respondió a todas las peticiones de las partes tendientes al cumplimiento de las sentencias. Además, manifestó lo que sigue:

2.10. - En la acción de Incumplimiento que deduce el señor Ingeniero Juan Carlos Ávila Campoverde, no puede tachar a la suscrita Jueza de falta de objetividad y neutralidad, por el hecho de no «*extenderle el nombramiento*» al legitimado activo, como pretende. El derecho Constitucional del legitimado activo que estuvo siendo violentado y que fuera reconocido en sentencia, es de *derecho de participación en el proceso de selección*, en tanto que excluirle, atenta al principio de igualdad, COMO EL DE TODOS LOS DEMÁS PARTICIPANTES; es por ello que se resolvió en sentencia: «*...que el legitimado activo ingeniero; Juan Carlos Ávila Campoverde, se mantenga en el proceso de selección...*» [énfasis en el original].

4.2. Argumentos de Juan Carlos Ávila Campoverde

13. En la demanda de acción de incumplimiento, presentada el 16 de septiembre de 2022, el accionante afirmó que se habrían incumplido las sentencias constitucionales y manifestó que

4. [...] la señora jueza encargada de la ejecución se limitó a decir que la sentencia [sic] se había cumplido con la orden judicial de mantenerme en el concurso, y (a pesar de mis reiteradas peticiones de modulación del fallo al tenor de las circunstancias para entonces

descubiertas), señaló que no se había ordenado que se me entregue el nombramiento para ejercer el cargo.

5. Por último, la señora jueza de ejecución llegó a aceptar implícitamente como legítimo, el señalamiento de la demandada en el sentido que el puesto había dejado de ser necesario a los propósitos institucionales, tornando en ineficaz el amparo judicial que se había obtenido.

[...] 20. Según los datos procesales, el fallo estimatorio de la acción ordinaria de protección (ratificado por la segunda instancia), impuso que el perjudicado permanezca en el concurso, dejando sin efecto su exclusión. A su vez, el expediente administrativo del concurso que nos ocupa (recaudado en la fase de ejecución de la sentencia), reveló que el estado del procedimiento administrativo examinado ubicaba al accionante en el primer lugar del concurso.

21. En este último punto radica la importancia de la acción tutelar en marcha, debido a que, si la sentencia ordenó la permanencia del accionante en el concurso, y el último dato documentado de este procedimiento le ubicó en primer lugar, la única consecuencia lógica era la de extenderle el nombramiento como triunfador.

4.3. Argumentos de Hidroazogues

14. Pese a haberse requerido, Hidroazogues no presentó un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la presente acción.

5. Cuestión previa

15. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional [...]”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.⁴
16. Por su parte, el artículo 96 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) determina que

[l]a acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

⁴ LOGJCC. Artículo 21 “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiese hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

17. Asimismo, la Corte observa que, según lo determinado en la sentencia 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, el inicio de una acción de incumplimiento exige (i) promover el cumplimiento de la decisión ante la jueza o juez de ejecución, (ii) que la persona afectada solicite al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión; y, (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia.⁵
18. Al respecto, se observa que el accionante (i) promovió la ejecución de las sentencias de primera y segunda instancia, luego de lo cual (ii) presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial el 16 de septiembre de 2022, por lo que (iii) la titular de la Unidad Judicial remitió el proceso con un informe de descargo a esta Corte. En consecuencia, se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y la RSPCCC para analizar el fondo de la acción incoada.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

19. A fin de verificar el incumplimiento de las sentencias constitucionales emitidas en la causa de origen, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿Se incumplieron las medidas dispuestas en las sentencias emitidas en la acción de protección 03203-2021-01018?*
20. Conforme se detalló en el párr. 11 *supra*, la medida de reparación ratificada por la sentencia de apelación consiste en que “el legitimado activo ingeniero: [sic] Juan Carlos Ávila Campoverde, se mantenga en el proceso de selección convocado por la entidad accionada Unidad de Negocio Hidroazogues, con sujeción a los principios de transparencia, inclusión y no discriminación”.

⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 30, 31 y 35.

21. De conformidad con la cita previa, se verifica que la medida únicamente dispuso que no se excluya al accionante del proceso de selección convocado por Hidroazogues, por lo tanto, dicha medida no se incumplió si, por falta de necesidad institucional de un sexto operador, dicho proceso se suspendió definitivamente (ver párrafo 5 *supra*).
22. Por otro lado, respecto a la alegación del accionante relativa a que se le debía otorgar el nombramiento de operador de unidades de generación en Hidroazogues, conviene recordar que en el párrafo 54 de la sentencia 16-17-IS/20, esta Corte determinó que “resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo no ordenado en la sentencia constitucional cuestionada”. En la misma línea, en la sentencia 13-21-IS/23, de 7 de junio de 2023, párr. 20, se determinó que

la acción de incumplimiento debe activarse específicamente para garantizar el cumplimiento de obligaciones concretas emitidas en decisiones provenientes de garantías jurisdiccionales y procesos constitucionales. [...] el objetivo de la acción de incumplimiento responde a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de la ejecución integral de las sentencias en materia constitucional⁶. Dichas obligaciones, además, deben contener un mandato específico de hacer o no hacer para sujetos específicos.⁷

23. Por lo tanto, se concluye que las sentencias de primera y de segunda instancia emitidas en la acción de protección 03203-2021-01018 no contemplaron la medida de reparación a la que se refiere el accionante –relativa a que le otorgue un nombramiento a su favor– conforme también lo determinó la Unidad Judicial en las providencias emitidas el 7 y 14 de febrero de 2022 (ver párrs. 5 y 6 *supra*) y en su informe remitido el 5 de octubre de 2022 (ver párr. 12 *supra*), por lo que no le corresponde a esta Corte verificar el cumplimiento de una medida que no fue dispuesta en una sentencia constitucional.

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* las pretensiones de la acción de incumplimiento 192-22-IS.

⁶ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 19.

⁷ CCE, sentencia 17-15-IS/21, 7 de abril de 2021, párr. 11; sentencia 1-16-IS/21, 7 de julio de 2021, párrs. 14 y 15; sentencia 7-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 22. En similar sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia 9-16-IS/21, de 7 de abril de 2021, párr. 15. la cual indica que “para que proceda la acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional, esta debe contener un mandato de hacer o no hacer algo determinado y estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en –un mismo– proceso constitucional”.

2. Notifíquese 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, 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 miércoles 18 de octubre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

19222IS-5f97e



Caso Nro. 192-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de octubre de dos mil veintitrés, 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 26-24-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 17 de octubre de 2024

CASO 26-24-IS

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

SENTENCIA 26-24-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción al verificar que no existió incumplimiento de una sentencia dictada en una acción de protección. Se constata que se cumplieron las medidas dispuestas en la referida sentencia y que el inicio de un nuevo proceso disciplinario no se encontraba prohibido en relación con la medida de reparación cuyo cumplimiento se exige.

1. Antecedentes procesales

1. El 01 de marzo de 2023, Miguel Ricardo Morocho Yaucán (“**accionante**”), en calidad de padre y representante legal de su hijo M.A.M.H, presentó una demanda de acción de protección con medida cautelar¹ en contra de la Unidad Educativa Santo Tomás Apóstol (“**Unidad Educativa**”), de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos Chambo Riobamba (“**Junta Distrital**”) y del Ministerio de Educación (“**Ministerio**”) en la que impugnó el proceso disciplinario iniciado en contra de su hijo –por una supuesta agresión a otro estudiante– que decidió su reubicación a un nuevo plantel.²
2. En sentencia de 04 de abril de 2023, la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva (“**Unidad Judicial**” o “**jueza ejecutora**”) de la Corte Provincial de Justicia del Chimborazo aceptó la demanda. En consecuencia emitió medidas de reparación.³ En contra de esta sentencia, la Unidad Educativa interpuso un recurso de apelación.

¹ La medida cautelar solicitada por el accionante fue que la Unidad Educativa suspenda y se abstenga de ejecutar la resolución del proceso disciplinario mediante el cual se sancionó a su hijo con la separación definitiva del plantel. En auto de 02 de marzo de 2023, la Unidad Judicial aceptó la medida cautelar.

² Proceso 06571-2023-00300.

³ Las medidas de reparación dispuestas fueron: (i) dejar sin efecto los actos administrativos emitidos por la Unidad Educativa y por la Junta Distrital dentro del proceso disciplinario que dispuso la separación definitiva del adolescente y se señaló que en caso de realizarse un nuevo proceso disciplinario este deberá observar el procedimiento establecido en la normativa correspondiente (incluyendo el agotar la fase de diálogo) y (ii) que el adolescente continúe asistiendo con normalidad y abstenerse de realizar cualquier tipo de represalia en su contra. Además, se señaló que la medida cautelar se mantendría vigente hasta la resolución del recurso de apelación.

3. En sentencia de 23 de mayo de 2023, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo negó los recursos interpuestos y confirmó la sentencia del inferior.
4. En fase de ejecución, el 13 de julio de 2023, el accionante alegó ante la Unidad Judicial que se inició un nuevo proceso disciplinario en contra de su hijo por los mismos hechos y nuevamente se habría resuelto separar definitivamente de la institución a M.A.M.H., lo que implicaría el incumplimiento de las sentencias emitidas.⁴
5. El 08 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial llevó a cabo la audiencia para la verificación del cumplimiento de las sentencias. En esta, la Unidad Educativa alegó que la sentencia ya se cumplió pues el adolescente se encuentra matriculado para el año lectivo 2023-2024 y asiste normalmente a clases en el segundo año de bachillerato paralelo “C”. Además, indicó que se inició un nuevo proceso disciplinario luego de agotar la fase de diálogo sobre la misma denuncia que dio origen al primer proceso disciplinario. En escrito de 13 de noviembre de 2023, la Defensoría del Pueblo presentó un informe sobre el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.⁵
6. El 22 de diciembre de 2023, la Unidad Judicial dejó “a salvo el derecho de la parte legitimada activa o accionante, a fin de que su petición o reclamo de incumplimiento de la sentencia de acción de protección, sea canalizada ante la autoridad competente”.
7. En escrito de 08 de enero de 2024, el accionante alegó que era la Unidad Judicial quien tiene la obligación de ejecutar la sentencia, por esa razón solicitó que se disponga a la Junta Distrital “abstenerse de continuar tramitando el ilegítimo segundo proceso y que mediante acto administrativo declare su finalización formal”. Además, señaló que su hijo sí continuaría estudiando en la Unidad Educativa y únicamente era la Junta Distrital quien no estaría cumpliendo con las sentencias emitidas. En autos de 15 y 19 de enero de 2024, la jueza ejecutora ordenó que el accionante esté a lo dispuesto en el auto referido en el párrafo precedente.
8. El 30 de enero de 2024, el accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial y solicitó la remisión del expediente a la Corte

⁴ El accionante presentó varios escritos alegando el incumplimiento de la sentencia emitida. Por ejemplo, los escritos de 18 de agosto y 08 de diciembre de 2023, 08 y 18 de enero de 2024.

⁵ En lo principal, se pone a conocimiento del juez de ejecución lo siguiente: “El legitimado activo no acudió a las convocatorias realizadas de diálogo y audiencias en el proceso de acción disciplinaria, con fecha 16 de junio de 2023 (...). La Unidad Educativa Santo Tomás de Apóstol da contestación a nuestro requerimiento (...) y adjunta un certificado de matrícula del año lectivo 2023-2024 del estudiante M.A.H.M en el cual se indica que asiste normalmente a clases (...)”.

Constitucional y el informe debidamente motivado sobre las razones “del incumplimiento suyo y de la autoridad obligada”.

9. El 31 de enero de 2024, la Unidad Judicial luego de detallar los antecedentes procesales e indicar que la acción de incumplimiento debe presentarse ante la Corte Constitucional dispuso que se remita el expediente ante esta Corte.

2. Competencia

10. 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

11. La sentencia emitida el 04 de abril de 2023 ordenó lo siguiente:

- 11.1. Dejar sin efecto todos los actos administrativos emitidos por parte de la Unidad Educativa y la Junta Distrital a partir de la resolución de fecha 30 de diciembre del 2022 emitida por la Junta Distrital que dio inicio al proceso disciplinario. “En caso de realizarse un nuevo proceso disciplinario deberá observarse estrictamente el procedimiento establecido en la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y el acuerdo ministerial 434-12, agotar la fase de dialogo (sic) y solo en caso de no llegarse a un acuerdo proseguir con lo que indica la ley”.
- 11.2. El adolescente M.A.M.H. “continuará asistiendo con total normalidad a la Unidad Educativa Santo Tomás Apóstol, debiendo dicha institución educativa garantizarle el derecho a la educación y abstenerse de realizar cualquier tipo de represalia en su contra”.
- 11.3. En cuanto a la medida cautelar dictada, la misma se mantendrá vigente hasta la resolución del recurso interpuesto.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

12. El accionante alega que luego de emitida la sentencia constitucional se inició un nuevo proceso disciplinario en contra de M.A.M.H. por los mismos hechos, en el cual se

estaría sancionándolo nuevamente con la separación definitiva de la Unidad Educativa (resolución emitida el 19 de junio de 2023). Además, indica que ni la Junta Distrital ni la Unidad Educativa han emitido un acto administrativo de “recepción, aceptación y cumplimiento de la acción de protección” por lo que el primer proceso administrativo seguiría vigente al no contar con una “formal culminación”, con lo cual no es posible iniciar uno nuevo. Sobre el primer proceso administrativo indica que tampoco se ha resuelto el recurso de revisión que él presentó.

13. También indica que la Unidad Educativa reparó integralmente los daños causados por lo que “la acción de incumplimiento no la dirijo en su contra” sino respecto de la Junta Distrital por el nuevo proceso disciplinario iniciado.
14. El 19 de junio de 2024, el accionante ingresó un escrito en el que indicó que sigue vigente la resolución del segundo proceso disciplinario por lo que “mi hijo en cualquier momento puede recibir una orden administrativa superior de salida de su Unidad Educativa para ser reubicado en otro plantel, configurándose, simultáneamente la realización de represalias jurídicas” que fueron prohibidas en las sentencias constitucionales emitidas.

4.2. De la Unidad Educativa

15. El 18 de junio de 2024, la Unidad Educativa señaló que “se ha procedido a dar estricto cumplimiento a lo emitido” pues “se ha procedido con la matrícula del estudiante de iniciales M.A.M.H. para el año lectivo 2023-2024”⁶ y que el mismo se encuentra “asistiendo con normalidad a clases”. También manifiesta que se han llegado a compromisos de respeto con el accionante y su hijo para lograr asegurar el derecho a la educación del adolescente.

4.3. De la Junta Distrital

16. En providencia de 10 de junio de 2024, notificada en la misma fecha, el juez ponente solicitó a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos Chambo Riobamba que, en el término de cinco días, presente un informe de descargo debidamente motivado sobre la acción de incumplimiento. No obstante, esta Corte no recibió contestación alguna.

4.4. Del Ministerio de Educación

17. En providencia de 10 de junio de 2024, notificada en la misma fecha, el juez ponente solicitó al Ministerio que, en el término de cinco días, presente un informe de descargo

⁶ La Unidad Educativa adjuntó el certificado de matrícula año lectivo 2022-2023, el certificado de promoción año lectivo 2022-2023 y el certificado de matrícula y asistencia año lectivo 2023-2024.

debidamente motivado sobre la acción de incumplimiento. No obstante, esta Corte no recibió contestación alguna.

4.5. De la Unidad Judicial

18. El 24 de junio de 2024, el juez executor indicó que “la motivación de descargo se encuentra detallada en auto de fecha miércoles 31 de enero del 2024” (ver párrafo 9 *supra*).

5. Consideraciones previas

19. 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 la parte afectada y ante el juez executor.
20. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento en estos casos están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,⁷ 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 executor natural; (ii) requerimiento de envío del expediente y del correspondiente informe a la Corte Constitucional y (iii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
21. Al respecto, se verifica que el accionante, luego de haberse emitido el acto que considera un incumplimiento de la sentencia (la resolución de separación definitiva del plantel educativo de M.A.M.H. en el segundo proceso disciplinario), requirió la intervención de la Unidad Judicial (como consta en los párrafos 4 y 7 *supra*), específicamente, que se ordene dejar sin efecto el segundo proceso disciplinario. Por lo tanto, se cumple el requisito (i). En virtud de lo señalado en el párrafo 8 *supra* (solicitud de envío del expediente y del correspondiente informe a la Corte), se cumple con el requisito (ii). Se considera cumplido el requisito (iii), en razón de que el acto que se acusa de incumplir la sentencia se emitió el 19 de junio de 2023, la primera solicitud de cumplimiento se presentó el 13 de julio de 2023 y la demanda de acción de incumplimiento se presentó el 30 de enero de 2024. Por tanto, desde la primera solicitud de cumplimiento efectuada y la presentación de la acción, transcurrió un plazo razonable para que la Unidad Judicial haga cumplir las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de primera instancia, en relación a la complejidad de las mismas.

⁷ Los requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164. Los numerales 3 y 4 regulan la presentación de acción de incumplimiento en otros supuestos que no se aplican en el presente caso.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

22. 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.⁸ De igual forma, este Organismo ha señalado que, en esta acción no corresponde determinar la corrección o incorrección de las sentencias alegadas como incumplidas. Esta Corte considera oportuno mencionar que el accionante, dentro de sus cargos, esgrime que no se ha cumplido integralmente la sentencia de primera instancia, que fue confirmada en segunda instancia, porque se habría iniciado un nuevo proceso disciplinario por parte de la Junta Distrital.
23. La Corte Constitucional, a través de la providencia de 10 de junio de 2024, solicitó que la Junta Distrital de Resolución de Conflictos Chambo Riobamba y el Ministerio de Educación emitan sus informes sobre el incumplimiento alegado. Esta Corte no puede dejar de observar la falta de diligencia de ambas instituciones al no contestar los petitorios realizados. Por este motivo se 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 consiguiente, se llama la atención a ambas instituciones.
24. De la revisión de la sentencia constitucional, se verifica las siguientes medidas de reparación: (i) dejar sin efecto todos los actos administrativos emitidos por la Unidad Educativa y por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos a partir de la resolución de fecha 30 de diciembre del 2022 emitida por la Junta Distrital que dio inicio al proceso disciplinario y precisó que “en caso de realizarse un nuevo proceso disciplinario deberá observarse estrictamente el procedimiento establecido en la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y el acuerdo ministerial 434-12, agotar la fase de diálogo y solo en caso de no llegarse a un acuerdo proseguir con lo que indica la ley”; y, (ii) el adolescente M.A.M.H. continúe asistiendo con total normalidad a la Unidad Educativa “debiendo dicha institución educativa garantizarle el derecho a la educación y abstenerse de realizar cualquier tipo de represalia en su contra”. En relación con la medida (iii) establecida en el párrafo 11.3 *supra*, se aprecia que la misma no constituye una medida de reparación. Por lo tanto, en función de lo ordenado en la sentencia de primera instancia (ver párrafo 11 *supra*), esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **La Junta Distrital ¿incumplió la sentencia emitida el 04 de abril de 2023?**

⁸ CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párrs. 16 y 17.

6.1 Problema Jurídico: La Junta Distrital ¿incumplió la sentencia emitida el 04 de abril de 2023?

25. Sobre la medida (i), respecto a dejar sin efecto los actos administrativos dentro del proceso disciplinario, se observa que esta tiene una naturaleza eminentemente dispositiva y, por ello, se ejecuta de manera inmediata a partir de la notificación de la sentencia a las partes procesales y contrario a lo que alega el accionante, sin que sea necesario realizar actuaciones adicionales.⁹ Por lo tanto, esta Corte concluye que esta medida se encuentra cumplida.
26. Ahora bien, es oportuno recalcar que la referencia realizada en la sentencia constitucional, en el sentido que en caso de que se inicie un nuevo proceso disciplinario se debe observar el ordenamiento jurídico aplicable, no puede entenderse como parte de la medida de reparación, sino como un mero recordatorio de un deber jurídico general de la Junta Distrital de respetar los derechos del accionante y su hijo y de proceder conforme a derecho en caso de iniciar un nuevo proceso disciplinario. Por lo que, este decisorio no estableció una prohibición de que se inicie un nuevo procedimiento administrativo. Por ende, los cargos relacionados con el supuesto incumplimiento de la medida de reparación por haberse iniciado un nuevo proceso disciplinario que vulnera derechos no pueden ser revisados en la presente sentencia. Cargos que, por cierto, pueden ventilarse a través de las acciones idóneas previstas en el ordenamiento jurídico. Proceder de forma contraria, implicará que esta Corte se aleja de la naturaleza y objeto de la acción de incumplimiento. Este razonamiento lo ha sostenido la Corte en fallos previos. En sentencia 43-17-IS/21, al analizarse el incumplimiento de una sentencia constitucional que ordenó que una nueva autoridad judicial emita una decisión observando las garantías del debido proceso, se determinó que “los argumentos del accionante relativos a la supuesta vulneración de derechos generados en las sentencias [...] no [...] pueden ser revisados mediante esta acción [la acción de incumplimiento], pues implicaría su desnaturalización”.¹⁰
27. Respecto de la medida (ii), tanto el accionante (ver párrafo 13 *supra*) como la Unidad Educativa (ver párrafo 15 *supra*) manifestaron que M.A.M.H. continúa asistiendo con total normalidad al plantel educativo y pudo matricularse para el año lectivo 2023-

⁹ CCE, sentencia 55-19-IS/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 17.

¹⁰ Este razonamiento lo ha sostenido la Corte en fallos previos. En sentencia 43-17-IS/21, de 19 de mayo de 2021, párr. 26, se indicó que al analizarse el incumplimiento de una sentencia constitucional que ordenó que una nueva autoridad judicial emita una decisión observando las garantías del debido proceso, “los argumentos del accionante relativos a la supuesta vulneración de derechos generados en las sentencias [...] no [...] pueden ser revisados mediante esta acción [la acción de incumplimiento], pues implicaría su desnaturalización”. Véase también CCE, sentencias 64-24-IS/24, 29 de agosto de 2024, párr. 27; 19-23-IS/24, 20 de junio de 2024, párrs. 27 y 28; y, 75-20-IS/23, 21 de junio de 2023, párr. 22.

2024, para lo cual se adjuntó la documentación necesaria para probar lo afirmado.¹¹ Además, del contenido de la demanda y del informe presentado por la Defensoría del Pueblo no existe referencia alguna que permita inferir sobre represalias tomadas en contra de M.A.M.H. Por lo tanto, esta Corte concluye que esta medida también está cumplida.

28. En conclusión, esta Corte descarta el incumplimiento de la sentencia emitida dentro de la acción de protección 06571-2023-00300 y, por lo tanto, debe desestimar las pretensiones de la demanda.
29. Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar al juez ejecutor su deber de agotar todos los mecanismos a su alcance —conforme el artículo 21 de la LOGJCC— para la ejecución de la sentencia constitucional emitida en la causa 06571-2023-00300. Al respecto, la sentencia 38-19-IS/22 recalcó la obligación que tienen los jueces y juezas de primera instancia “de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales”,¹² para lo cual, pueden ejercer, dependiendo del caso, cualquiera de sus facultades —de seguimiento, coercitivas y correctivas, modulativas y sancionatorias—¹³ con el objetivo de ejecutar integralmente la decisión constitucional.

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 demanda de acción de incumplimiento **26-24-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento integral de la sentencia **26-24-IS**.
3. **Llamar** la atención a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos Chambo Riobamba conforme lo establecido en el párrafo 23 *supra*.
4. **Llamar** la atención al Ministerio de Educación conforme lo establecido en el párrafo 23 *supra*.
5. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

¹¹ Los documentos pueden ser revisados en el expediente digital de la causa: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidmNTc1YjFiNi1mZTUyLTQyYWQyYmZjMS0zODFhZTM5Y2EzNTgucGRmJ30=.

¹² CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 33.

¹³ *Ibid*, párrs. 41 al 46.

6. Notifíquese 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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2624IS-746ac



Caso Nro. 26-24-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticinco de octubre 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 18-22-AN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 17 de octubre de 2024

CASO 18-22-AN

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

SENTENCIA 18-22-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza el alegado incumplimiento de los artículos 4 literal b) de la Ley de Creación de la Universidad Agraria del Ecuador; 20 literal d), 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior; y, 1 literal j) de la Ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico. Una vez realizado el análisis verifica que no se cumple el reclamo previo respecto de los artículos 22 y 33 de la LOES y sobre las normas restantes sí se cumple el requisito de reclamo previo, sin embargo, no contienen una obligación expresa y exigible. En consecuencia, desestima la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de marzo de 2022, Martha Rina Bucaram Leverone, en calidad de rectora de la Universidad Agraria del Ecuador (“**Universidad Agraria**”) presentó una acción por incumplimiento en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”)¹. En su demanda, la Universidad Agraria solicita el cumplimiento de los artículos 4 literal b) de la Ley de Creación de la Universidad Agraria del Ecuador (“**LCUAE**”); 20 literal d), 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior (“**LOES**”); y, 1 literal j) de la Ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (“**Ley FOPEDEUPO**”).²
2. En la misma fecha de presentación de la demanda, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 27 de abril de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 18-22-AN y ordenó que el MEF presente un informe sobre el presunto incumplimiento.³ El 22 de junio de 2022, el MEF atendió el requerimiento.

¹ La Universidad Agraria solicitó que se cuente con la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).

² La LCUAE se publicó en el Registro Oficial 980 de 16 de julio de 1992. Por su parte, la LOES se publicó en el Registro Oficial 298 de 12 de octubre de 2010, y la Ley FOPEDEUPO se publicó en el Registro Oficial 940 de 7 de mayo de 1996.

³ La Sala estuvo conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, y el juez constitucional Alí Lozada Prado. El auto de 27 de abril de 2022 también se notificó a la Procuraduría General del Estado.

3. El 20 de agosto de 2024, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a audiencia pública.
4. El 9 de septiembre de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron los representantes de la Universidad Agraria y la representante del MEF.⁴

2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Texto de la norma cuyo cumplimiento se reclama

6. Artículo 4 literal b) de la LCUAE:

Art. 4. El Patrimonio de la Universidad Agraria del Ecuador estará constituido por: [...]
b) La asignación en el Presupuesto General del Estado, a partir de 1993, equivalente al 0.5 por ciento del total de las recaudaciones del impuesto al valor agregado, que se financiará con el incremento de los recursos fiscales producto de la eliminación de los subsidios y exoneraciones constantes en las leyes de fomento industrial; sin perjuicio de los recursos que le corresponden como partícipe de las rentas creadas a favor de las universidades y escuelas politécnicas del país;

7. Artículos 20 literal d), 22 y 33 de la LOES:

Art. 20.- Del Patrimonio y Financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior.- En ejercicio de la autonomía responsable, el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior estará constituido por: [...] d) Las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución de la República del Ecuador [...].

Art. 22.- Privación de rentas.- La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, salvo en los casos previstos en esta Ley.

Art. 33.- Acreditación de rentas.- El Ministerio de Finanzas dispondrá la acreditación automática de las rentas establecidas a favor de las instituciones de régimen público y particular que reciben asignaciones y rentas del Estado, de conformidad con la Ley.

⁴ No compareció la PGE a pesar de ser debidamente notificada.

8. Artículo 1 literal j de la Ley FOPEDEUPO:

La creación del Fondo en nada afecta los derechos que tiene y la participación que recibe de la recaudación del IVA la Universidad Agraria del Ecuador, de acuerdo al artículo No. 4 literal b) de la Ley No. 158 [o LCUAE], publicada en el Registro Oficial No. 980 del 16 de julio de 1992, ni afecta lo consignado en los literales a), c) y d) del mencionado artículo. Además, mantienen los derechos que le otorga la Ley No. 158 referida anteriormente.

4. Argumentos de los sujetos procesales⁵**4.1. Argumentos de la acción y pretensión**

9. La Universidad Agraria afirma que las normas son claras, expresas, exigibles, “de no hacer”, como el artículo 22 de la LOES, y “de hacer”, como los artículos 33 *ibídem*, 1 literal j) de la Ley FOPEDEUPO y 4 literal b) de la LCUA.
10. La Universidad Agraria afirma que el MEF ha incumplido con entregarle las asignaciones determinadas en el artículo 4 literal b) de la LCUAE desde su creación.⁶ Así, sostiene que, a pesar de haber sido previstas en las proformas del Presupuesto General del Estado, “jamás han sido acreditadas conforme” el artículo 33 de la LOES, “incumpliendo la obligación contenida en ese artículo”.
11. La Universidad Agraria afirma que el artículo 4 literal b) de la LCUAE con “claridad” determina la obligación de asignar en el Presupuesto General del Estado, “a partir de 1993”, el equivalente al 0.5% del total de las recaudaciones del impuesto al valor agregado (“IVA”). De acuerdo a la Universidad Agraria, en las proformas presupuestarias presentadas anualmente por el MEF en la Asamblea Nacional “sí ha constado puntualmente esta asignación a favor de la Universidad Agraria” pero “jamás ha sido entregada” incumpliendo la obligación de hacer del artículo 33 de la LOES de “acreditar las asignaciones referidas”. Sobre ello indica que adjunta documentos:

obtenidos de las páginas electrónicas, debidamente materializados, correspondientes de los resúmenes ejecutivos justificativos de las Proformas de los Presupuestos Generales del Estado, elaborados por el [MEF], correspondientes a los últimos años, comprendidos desde el 2015 hasta el 2022, inclusive, donde consta y nos hemos permitido destacar la asignación prevista por el [MEF] a favor de la Universidad Agraria del Ecuador, correspondiente al 0.5% del total de las recaudaciones del [IVA] (fojas 33 a 65).

⁵ Esta Corte realiza una síntesis de los argumentos planteados por las partes tanto de forma escrita como en la audiencia pública.

⁶ El abogado de la Universidad Agraria afirmó que la institución “jamás recibió un centavo” desde 1993 y que ha presentado una proforma desde 2015, por lo que podría considerarse al menos el pago de 2015.

Además, adjuntamos el oficio No. 917012021OPLN001617 del Servicio de Rentas Internas, mediante el cual se informa, en respuesta a solicitud expresa por parte de la Institución, sobre la recaudación del IVA correspondiente a los años 1993 a 1999 (fojas 66-68), de cuyos montos se desprende el porcentaje establecido en la Ley de Creación de la Universidad Agraria del Ecuador y que las estadísticas de recaudación de los demás años, constan en la página [sic] web.

12. Añade que la obligación es expresa pues se refiere “en forma concreta” a una asignación dispuesta a favor de la Universidad Agraria, sumándose la exigibilidad de su cumplimiento.
13. Sobre el reclamo previo señala que “durante varios años” ha dirigido “decenas de reclamos” al “Ejecutivo” ya sea al MEF o a la Presidencia de la República, no obstante, adjunta como reclamos:
 - 13.1. Oficio UAE-RECTORADO-2021-0034-O del 10 de agosto de 2021, dirigido al subsecretario de presupuesto del MEF “en cuyas páginas 5-18 a la 8-18”, consta el reclamo respecto al pago del 0.5% de la recaudación total del IVA que le corresponde a la Universidad Agraria “previsto en la Proforma Presupuestaria del Presupuesto General del Estado anualmente elaborada” por el MEF. Afirma que este documento fue contestado mediante oficio MEF-SP-2021-0832 del 07 de octubre de 2021, “respuesta con la que no justifica el incumplimiento de norma demandad[a] (fojas 8-20)”.
 - 13.2. Oficio UAE-RECTORADO-2021-0060-O del 18 de noviembre de 2021, dirigido al presidente de la República, solicitando la asignación del 0.5% de la recaudación del IVA. Agrega que la respuesta se dio con oficio MEF-VGF-2022-0025-O del 27 de enero de 2022 suscrito por el viceministro de finanzas y oficio PR-DAC-2022-2039-O del 06 de febrero de 2022 suscrito por la directora de atención ciudadana de la Presidencia de la República, oficios que reiteran “los argumentos de oficios previos que, de ninguna manera, justifican el incumplimiento [...] (fojas 21-32)”.
14. Para la Universidad Agraria no es cierto, como afirmaría el MEF en su escrito de contestación, que desde el 2003 los recursos no se han incrementado porque no se habría justificado documentalmente aquello. También señala que el MEF no justifica las asignaciones que ha realizado pues solo ha afirmado que la Universidad Agraria sí tiene los recursos y que la única respuesta que tienen del gobierno central es que los recursos no se han incrementado.
15. Por lo expuesto, solicitan que se dé cumplimiento a las normas alegadas como incumplidas.

4.2. Argumentos de la entidad accionada, MEF

16. La entidad accionada menciona que, conforme la proforma de 2022, los recursos fiscales no se han incrementado y por el contrario se han reducido ya que se han establecido nuevas exoneraciones y deducciones. Además, indica que “al no haberse eliminado los subsidios y exoneraciones constantes en las leyes de fomento industrial aludidas, no se han generado, ni se están generando los recursos que deben financiar la referida asignación presupuestaria”.
17. Así menciona que realiza la provisión que por ley lo establece, es decir a pesar de que existe el cálculo de la provisión esta no puede ser materializada por cuanto no ha sido asignada a la Universidad Agraria al no haberse cumplido las condiciones del artículo 4 de la LCUAE, como serían el incremento de los recursos fiscales producto de la eliminación de los subsidios y exoneraciones constantes en las leyes de fomento industrial. Menciona que, conforme la disposición general segunda del Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas, todo instrumento que comprometa recursos públicos, se aplicará únicamente si cuenta con una fuente de financiamiento. Añade que no se detecta en la legislación vigente la denominación de “leyes de fomento industrial”.⁷ Con todo, señala que “de alguna manera se podría deducir que en el contexto en el que se encuentra redactada la norma, las leyes industriales serían aquellas que norman aspectos referentes a exoneraciones tributarias y subsidios de los cuales depende el patrimonio de la Universidad Agraria del Ecuador”. En función de ello sostiene que, dado que no se ha cumplido la condición de incremento de recursos fiscales debido a la no eliminación de subsidios y exoneraciones tributarias constantes en leyes de fomento industrial, no es aplicable el artículo 4 de la LCUAE.
18. Menciona que los recursos para las instituciones de educación superior se asignan conforme los porcentajes de distribución calculados por la SENESCYT en coordinación con el Consejo de Educación Superior, entidades que emiten la fórmula de distribución misma que es enviada al MEF. Agrega que los recursos que recibe la Universidad Agraria del gobierno central y del FOPEDEUPO permiten financiarla.

⁷ En la audiencia celebrada el 9 de septiembre de 2024, la abogada del MEF señaló que no existe una norma de fomento industrial publicada en el país en la actualidad. A su vez, señaló que no es verdad que el MEF ha hecho meras afirmaciones porque las estimaciones del presupuesto constan de forma pública y documentada en la página web de la institución y también indica que ha ingresado aquella información a la causa. Al mismo tiempo, indicó que si bien existen preasignaciones en las proformas presupuestarias para sobre la fuente de financiamiento del artículo 4 literal b) de la LCUAE, como alegó la Universidad Agraria, aquello no significa que los “recursos están ahí” pues no existen ni “se han dado esos presupuestos desde 1993” al no existir leyes de fomento industrial.

19. Añade que la asignación equivalente al 0.5 % del total de recaudaciones del IVA desde el origen de la LCUAE se condicionó al incremento de los ingresos del fisco, como consecuencia de la eliminación de subsidios y exoneraciones de las leyes de fomento industrial, situación que no se ha reflejado “hasta la fecha” en el Presupuesto General del Estado.
20. Por lo expuesto, solicita que se determine el cumplimiento de las normas alegadas como incumplidas.

5. Reclamo previo

21. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Al respecto, esta Corte ha establecido que el requisito del reclamo previo debe revisarse en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en la fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza el contenido del mismo.⁸
22. De esa forma, en etapa de sustanciación constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.⁹ Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.¹⁰
23. En particular, esta Corte ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:
 - i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
 - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
 - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.¹¹

⁸ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

⁹ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

¹¹ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23. Cabe anotar que la verificación de los requisitos que están en la ley -a los que se refiere la sentencia 46-18-AN/22- es un desarrollo jurisprudencial

- 24.** Como ha manifestado esta Corte, si no se presenta la debida correlación entre el contenido del reclamo previo y el contenido de la acción por incumplimiento, no se configura el reclamo previo.¹² La LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo exigen presentar una prueba del reclamo previo como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión.¹³
- 25.** En función de lo expuesto, a pesar de que la Universidad Agraria afirma haber presentado “decenas de reclamos”, adjuntó efectivamente en su demanda como reclamo previo los oficios:
- 25.1.** UAE-RECTORADO-2021-0034-O de 10 de agosto de 2021 dirigido por la rectora de la Universidad Agraria al subsecretario de presupuesto del MEF.
- 25.2.** UAE-RECTORADO-2021-0060-O de 18 de noviembre de 2021 dirigido por la rectora de la Universidad Agraria al presidente de la República.
- 26.** En la demanda se alega el incumplimiento de los artículos (i) 4 literal b) de la LCUAE, (ii) 20 literal d), (iii) 22, (iv) 33 de la LOES y (v) 1 literal j) de la Ley FOPEDEUPO. Sin embargo, en los oficios presentados como reclamo previo no consta, al menos, una mención a las obligaciones contenidas en los artículos 22 y 33 de la LOES.
- 27.** Se debe precisar que, de la lectura de los oficios, se advierte de manera general un reclamo por parte de la Universidad Agraria hacia el Ejecutivo con respecto a la presunta falta de asignación de todas las rentas que le corresponderían y la referencia a múltiples normas. Si bien los artículos 22 y 33 de la LOES guardan relación con las pretensiones de la Universidad Agraria, no es posible considerar que ello configura un reclamo previo respecto de las obligaciones que se alegan incumplidas en esta demanda. Si bien es cierto que a la Corte Constitucional no le corresponde verificar la alegación puntual de un determinado artículo sino que basta con identificar una obligación contenida en él, así como se anotó en el pie de página 13 *supra*, este

posterior a la sentencia 15-20-AN/20, por lo que esta verificación no fue realizada en la sentencia 15-20-AN/20.

¹² La Corte ha considerado que se debe probar el reclamo previo por quien alega el incumplimiento. Al respecto, ver CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párrs. 24 y 25.

¹³ La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha señalado que, si no existe, en el reclamo previo, una alusión expresa a la obligación que se exige el cumplimiento, no se configura como tal el requisito, razón por la cual “el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”. CCE, sentencias 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 24; 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019; 08-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019; 41-11-AN/19, 2 de octubre de 2019; 11-15-AN/21, 19 de mayo de 2021; y, 57-17-AN/21, 8 de septiembre de 2021.

Organismo no divisa que se haya reclamado puntualmente esas obligaciones contenidas en los artículos 22 y 33 de la LOES. Tampoco podría concluirse que se ha configurado el reclamo previo por la sola mención general a la ley que contiene los artículos indicados, la LOES, –lo cual se advierte de los oficios presentados– sino que se debe hacer alusión a la obligación puntual que estaría contenida en la ley, en alguno de sus artículos. Luego, en particular, sobre el artículo 33 de la LOES, se advierte en uno de los oficios un texto similar al de aquel artículo, sin embargo, este corresponde al artículo 355 de la Constitución y la Corte no puede pronunciarse sobre mandatos constitucionales, de conformidad con el artículo 56.2 de la LOGJCC.

28. Como se indicó, el reclamo previo debe, entre otros requisitos, tener una identificación **clara** de las obligaciones contenidas en las normas que se reclaman y se debe solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera **expresa**. Dado que aquello no se cumple respecto de las obligaciones contenidas en los artículos 22 y 33 de la LOES, no se ha superado la segunda fase de verificación del reclamo previo y no se configura el requisito expuesto en el artículo 54 de la LOGJCC, requisito sustancial para la tramitación de la acción por incumplimiento.
29. El análisis continuará respecto de los artículos 4 literal b) de la LCUAE, 20 literal d) de la LOES y 1 literal j) de la Ley FOPEDEUPO. Sobre las obligaciones contenidas en estas normas, se advierte la configuración del reclamo previo. En primer lugar, los oficios mencionados fueron dirigidos al MEF y al presidente de la República, entidades que *prima facie*¹⁴ serían quienes deben satisfacer el cumplimiento de la alegada obligación. En segundo lugar, en los escritos presentados como reclamo previo se advierte menciones no solo a los artículos referidos sino a su contenido y la obligación que existiría y cuyo cumplimiento se exige. En tercer lugar, se advierte que la obligación presuntamente existente respecto de los artículos indicados en el reclamo previo es la misma identificada en la demanda respecto de los artículos señalados. En cuarto lugar, se advierte que se solicita su cumplimiento de manera expresa. En ese sentido, el análisis constitucional continuará únicamente respecto de los artículos 4 literal b) de la LCUAE, 20 literal d) de la LOES y 1 literal j) de la Ley FOPEDEUPO.

6. Análisis constitucional

30. Conforme el objeto de la acción por incumplimiento, esta Corte procederá a determinar si (1) existe una obligación de hacer o no hacer. De ser el caso, (2) verificará que la obligación sea clara, expresa y exigible. Si se verifican los dos presupuestos anteriores,

¹⁴ En el presente caso, este requisito se cumple en cuanto, a primera vista, el presidente hace las veces de director de la Función Ejecutiva y el MEF al ser el ente rector de las finanzas públicas. La verificación en el fondo de a quién corresponde cumplir con la obligación corresponde realizarla a propósito del análisis de la existencia o no de una obligación de hacer o no hacer.

(3) analizará si se cumplió o no la obligación. Finalmente, de identificarse que existió incumplimiento, (4) se procederá a determinar cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.¹⁵

6.1. Existencia de la obligación de hacer o no hacer

- 31.** La Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho.¹⁶
- 32.** El artículo 4 literal b) de la LCUAE prescribe que el patrimonio de la Universidad Agraria estará constituido a partir de 1993 por una asignación en el Presupuesto General del Estado equivalente al 0.5 por ciento del total de recaudaciones del IVA. Además, la norma establece que la asignación se financiará con el incremento de los recursos fiscales producto de la eliminación de los subsidios y exoneraciones constantes en las leyes de fomento industrial, sin perjuicio de los recursos que le corresponden como partícipe de las rentas creadas a favor de las universidades y escuelas politécnicas del país.
- 33.** De la revisión del artículo 4 literal b) de la LCUAE, se verifica que (i) el titular o beneficiario de la obligación es la Universidad Agraria. (ii) La obligación consiste en realizar una asignación de financiamiento. (iii) La parte obligada a ejecutar es quien debe asignar el presupuesto general del Estado, esto es el MEF, de acuerdo al artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- 34.** Por su parte, el artículo 20 literal d) de la LOES señala que, en ejercicio de la autonomía responsable, el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior estará constituido por las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución.
- 35.** En cuanto al artículo 20 literal d) de la LOES, se verifica que (i) el titular o beneficiario de la obligación serían las instituciones del sistema de educación superior, entre las cuales está la Universidad Agraria. (ii) La obligación consiste en asignar los valores “que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los

¹⁵ CCE, sentencia 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

¹⁶ CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; y, 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25.

incrementos que manda la Constitución”. (iii) La parte obligada a ejecutar es quien debe asignar el presupuesto general del Estado, esto es el MEF, de acuerdo al artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

36. El artículo 1 literal j) de la Ley FOPEDEUPO, por su parte, prescribe que el MEF debe abstenerse de afectar una serie de derechos presupuestarios que tendría la Universidad Agraria por la creación del FOPEDEUPO. Se advierte que (i) el titular o beneficiario de la obligación sería la Universidad Agraria. (ii) La obligación consiste en no afectar, por la creación del FOPEDEUPO, “los derechos que tiene y la participación que recibe de la recaudación del IVA” ni lo consignado en la LCUAE, particularmente su artículo 4, literales a), b), c) y d). (iii) La parte obligada a ejecutar, como ya se ha indicado, es la entidad encargada de asignar presupuesto, el MEF.
37. Por lo anterior, la Corte verifica que el artículo 4 literal b) de la LCUAE y el artículo 20 literal d) de la LOES contienen una obligación de hacer; mientras que el artículo 1 literal j) de la Ley FOPEDEUPO contiene una obligación de no de hacer.

6.2. Obligación clara, expresa y exigible

38. Verificada la existencia de obligaciones de hacer y de no hacer, corresponde verificar si estas son claras, expresas y exigibles, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables;¹⁷ es expresa si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos;¹⁸ y, es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse.¹⁹
39. Respecto del artículo 4 literal b) de la LCUAE, si bien la disposición se refiere a un porcentaje específico de las recaudaciones del IVA, supedita el cálculo a factores fiscales que no están presentes en la norma misma. Así, si bien se hace mención a la recaudación del IVA como fuente de la asignación, la norma prevé que el IVA dependerá del “incremento de los recursos fiscales de la eliminación de los subsidios y exoneraciones constantes en las leyes de fomento industrial”. De esa forma, es notorio que la disposición no prevé de forma precisa e inequívoca cuándo deberá realizarse dicha cuantificación para proceder con la asignación correspondiente. En ese sentido, la procedencia de la cuantificación de 0.5% de toda la recaudación del IVA dependerá de factores fiscales que no son, al menos, fácilmente determinables

¹⁷ CCE, sentencia 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

¹⁸ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

¹⁹ CCE, sentencia 11-14-AN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

para efectos de la acción por incumplimiento. A su vez, la referencia a “leyes de fomento industrial” puede dar lugar a equívocos al momento de definir cuáles son todas aquellas leyes que fomentan la industria.²⁰ Adicionalmente, la dependencia al incremento de recursos fiscales por medio de eliminación de subsidios y exoneraciones condiciona la forma de entender la asignación en relación con la acción por incumplimiento. Esto al ser un hecho futuro que no depende de la voluntad de la entidad obligada, trae como consecuencia que la obligación esté supeditada, para efectos de la acción por incumplimiento, a un financiamiento cuyas condiciones la Corte no está en posibilidad de verificar. Así, aun cuando para la Universidad Agraria sí existe un incremento de ingresos, dado que aquello depende de los factores que no están presentes en la norma resultando en su ambigüedad, no es posible verificar el cumplimiento de la condición. En conclusión, esta Corte considera que la obligación no es expresa ni exigible pues está condicionada a un financiamiento respecto del cual la propia norma no es clara ni expresa.

40. En similar sentido, el artículo 20 literal d) de la LOES establece de forma general que el patrimonio de las instituciones de educación superior, como la Universidad Agraria, está constituido, entre otros, por las asignaciones que “han constado” y “las que consten” en el presupuesto general del Estado, “con los incrementos que manda la Constitución”. Lo anterior implica que no existen términos precisos y específicos para efectos de la acción por incumplimiento. Al contrario, se trata de un desarrollo amplio y general con ocasión de todas las normas que recojan las asignaciones previas a la aprobación de la LOES. A su vez, la referencia a las asignaciones “que consten” es una remisión amplia a todas las normas que determinan qué porcentaje del presupuesto general del Estado se debe asignar a las instituciones de educación superior. Finalmente, “los incrementos que manda la Constitución” nuevamente se trata de un término que consiste en una remisión amplia a todos los artículos constitucionales que determinen incrementos del patrimonio de las instituciones de educación superior. Se debe precisar que no se trata de una simple remisión que podría ser rastreable, sino que se trata de términos amplios no específicos. Sería necesario realizar una interpretación extensiva o presumir cuál es la inferencia indirecta para revelar el contenido de las obligaciones. Por lo señalado, la obligación del artículo 20 literal d) de la LOES no es expresa.
41. Asimismo, considerando que el artículo 1 literal j) de la Ley FOPEDEUPO está supeditado a la obligación del artículo 4 literal b) de la LCUAE, así como a toda

²⁰ Al respecto, en la audiencia celebrada ante este Organismo, el representante de la Universidad reconoció que sería imposible identificar cuáles son todas estas leyes, pero que sí existen porque el MEF ha sostenido que el presupuesto en relación con esa fuente de financiamiento ha disminuido. Mientras que la representante del MEF señaló que “a la presente fecha no existe una ley de fomento industrial publicada en el país”.

aquella ley, se advierte que la obligación que existiría no es expresa al no estar redactada en términos precisos. Así, la norma se remite a otra ley, sobre la cual ya se concluyó que no se advierte que sea expresa y exigible. En esa línea, la redirección hacia otra norma que tampoco tiene términos concluyentes que no den lugar a equívocos hace, en consecuencia, que esta norma no sea expresa. Al mismo tiempo, dado que existe una dependencia a un hecho que puede ocurrir o no como lo es el incremento de recursos fiscales por medio de eliminación de subsidios y exoneraciones, condiciona la obligación, de modo que no se cumple con el requisito de exigibilidad para efectos de la acción por incumplimiento.

42. En este punto, es pertinente señalar que la acción por incumplimiento “[...] no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas”.²¹
43. Por lo expuesto, en virtud de que se ha verificado que no existen obligaciones expresas ni exigibles susceptibles de esta acción, la Corte no puede pronunciarse sobre su incumplimiento.
44. Se debe recalcar que lo anterior no implica que las pretensiones de la parte accionante, no puedan reclamarse por medios distintos a esta acción, pues la Corte no se ha pronunciado al respecto.

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 por incumplimiento **18-22-AN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²¹ CCE, sentencia 11-12-AN/19, 20 de agosto de 2019, párr. 24.

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1822AN-743fa



Caso Nro. 18-22-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós de octubre 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 91-20-IN/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 91-20-IN

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

SENTENCIA 91-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 4 del Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124, que regula el procedimiento para la supresión de puestos en las instituciones del sector público, al constatar que no se ha transgredido el principio de reserva legal por cuanto la norma impugnada se enmarca en la regulación que habilita la Constitución y en los criterios establecidos por la LOSEP, sin que se verifique una incompatibilidad constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 21 de septiembre de 2020, Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, coordinador del Comité Nacional de la Federación Sindical Internacional de Servicios Públicos en Ecuador - ISP (**“asociación accionante”**), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124 emitido el 11 de junio de 2020 por Luis Arturo Poveda Velasco, ministro del trabajo, y publicado en la edición especial del Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020 (**“norma impugnada”** o **“acuerdo impugnado”**), solicitando además la medida cautelar de suspensión de esta norma.¹
2. El 13 de noviembre de 2020, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,² admitió a trámite la demanda y ordenó, en lo principal, que en el término de quince días el Ministerio del Trabajo (**“Ministerio”** u **“órgano emisor”**) se pronuncie sobre la demanda de inconstitucionalidad del acuerdo impugnado. El Tribunal no acogió la solicitud de la medida cautelar de suspensión de la norma impugnada.

¹ El 21 de septiembre de 2020, la causa fue sorteada al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, y del resorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de este Organismo el día 17 de febrero de 2022, la causa fue asignada al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento mediante auto de 24 de junio de 2024 y dispuso al Ministerio que presente un informe actualizado sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad, y del estatus jurídico de la norma, precisando si se encontraba vigente o derogada, y de posibles efectos ulteriores.

² Conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

3. El 14 de diciembre de 2020, el Ministerio presentó un escrito solicitando ser escuchado en audiencia pública y que se rechace la presente acción de inconstitucionalidad por ser improcedente y carente de sustento jurídico.
4. El 18 de enero de 2021, compareció en calidad de *amicus curiae* Rosa Pavanelli, secretaria general de la Federación Sindical Internacional de Servicios Públicos, quien presentó un escrito en el que aboga por la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado, y solicitó que se convoque a audiencia.
5. El 1 de julio de 2024, el Ministerio presentó un escrito al cual se anexó el informe técnico MDT-SN-2024-0080 emitido por la Subsecretaría de Normativa y el informe técnico MDT-2020-124 emitido por la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, e informó que el estatus jurídico del acuerdo impugnado es vigente.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Norma impugnada

7. La asociación accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo del acuerdo que regula el “Procedimiento para la supresión de puestos en las instituciones del sector público”, publicado en la edición especial del Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020, que se encuentra vigente, y específicamente cuestiona la constitucionalidad del artículo 4 que prescribe:

Art. 4.- De las consideraciones para la supresión de puestos.- Para la aplicación del proceso de supresión de puestos, la institución deberá sustentar mediante informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado; en una o todas, de las siguientes razones:

- a) Razones funcionales y/o técnicas: Son aquellas que se producen cuando existen modificaciones en las atribuciones y/o competencias de la institución o que se derivan del estudio por procesos de reestructura interna, optimización, racionalización, de fusión, fusión por absorción, escisión, supresión, eliminación, subsunción y otros de similar naturaleza de conformidad con el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo.
- b) Razones económicas: Son aquellas que se generan por condiciones presupuestarias adversas de las instituciones o del Estado, que obliguen a la adopción de medidas de

optimización de recursos económicos que permitan la prevalencia de la prestación de servicios públicos.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. La asociación accionante alega que el artículo 4 del acuerdo impugnado es inconstitucional por cuanto resulta contrario a los siguientes artículos de la Constitución (“**CRE**”): 132 (reserva de ley), 84 (respeto formal y material a la CRE), 226 (independencia de funciones), 33 (derecho al trabajo), 284.6 (objetivos de la política económica), 326 numerales 1 y 2 (principios del derecho al trabajo), 327 (prohibición de la precarización laboral), 229 (reserva de ley para la regulación de los recursos humanos del sector público) y 425 (principio de jerarquía de las normas); y el artículo 7.d del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“**Protocolo de San Salvador**”) (estabilidad laboral).
9. El primer cargo corresponde a la presunta contravención con el principio de reserva de ley en general (art. 132 de la CRE) y este aplicado a la regulación del talento humano del sector público (art. 229 de la CRE), en comunión con los principios de respeto formal y material a la Constitución (art. 84 de la CRE), independencia de las funciones del Estado (art. 226 de la CRE) y de jerarquía normativa (art. 425 de la CRE), habida cuenta que el Ministerio del Trabajo habría inobservado también el artículo 60 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”) que prevé que la supresión de puestos en el sector público procederá “de acuerdo a razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales” (cursiva añadida). En tanto que el artículo 4 del acuerdo impugnado prevé que la aplicación del proceso de supresión de puestos podrá sustentarse en “una o todas” las razones enunciadas y no en la forma prescrita por el referido artículo 60 de la LOSEP. Es decir, únicamente se aplicará en la entidad pública en la que operará la supresión de puestos, por lo tanto, la convergencia conjuntiva de las razones técnicas, funcionales y económicas prevista en la ley se torna disyuntiva.
10. La asociación accionante afirma que el Ministerio del Trabajo no puede reformar el contenido de una ley que regula la estabilidad laboral de las y los servidores públicos a través de un cuerpo normativo con una jerarquía inferior, porque esto es competencia de la Función Legislativa de acuerdo con el artículo 132.1 de la Constitución; y al hacerlo trasgrede el sistema de competencias regulado por el artículo 229 de la Norma Suprema.

11. La asociación accionante señala que “[a]l reformar, a través de un Acuerdo Ministerial, el contenido de la ley se está violando el límite material”. En el mismo sentido, alega que:

[...] la supresión de puestos exige, *según la norma legal*, que haya razones técnicas, funcionales y económicas, es decir, deben concurrir los tres elementos. La norma del artículo 4 del Acuerdo Ministerial *reforma la ley* al establecer que puede ser cualquiera de ellas de forma autónoma y no concurrente. Así mismo, la reforma viola la reserva de ley, cuando establece que estas condiciones pueden ser presentadas por el Estado como un todo y no por la dependencia u órgano específicos al que se le va a aplicar la reducción de partidas, *como lo establece la LOSEP*, vuelve a violar los límites materiales (énfasis añadido).

12. Indica que el artículo 4 de la norma impugnada transgrede el derecho al trabajo de las y los servidores públicos (art. 33 de la CRE) y el principio de pleno empleo (arts. 284.6 y 326.1 de la CRE) por cuanto la supresión de partidas se configura en una forma de precarización laboral prescrita por la Constitución (art. 327 de la CRE) en el contexto de crisis económica estructural que adolece el Estado ecuatoriano, que afecta directamente al empleo y genera desempleo y subempleo.
13. Menciona que por prescripción del artículo 229 de la CRE la regulación del ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneraciones y cesación de funciones está conminada a la ley, por lo que el efecto directo de la emisión de una norma de jerarquía inferior que contraría la voluntad del legislador en detrimento de los derechos laborales y los principios que protegen a las y los servidores públicos frente al Estado, e incluso frente a sí mismos, es la transgresión al derecho a la estabilidad laboral y al principio de intangibilidad de los derechos de los servidores públicos que ya han sido regulados en una norma de rango legal, y la violación a la prohibición de regresión de los derechos laborales.
14. Sobre la base de lo expuesto, la asociación accionante solicita que: (i) se disponga la suspensión provisional del Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124 hasta que la Corte dicte la sentencia correspondiente a esta acción, y, (ii) que se declare la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado.³

4.2. Argumentos del Ministerio del Trabajo

15. El 14 de diciembre de 2020, Ximena Patricia Sosa Espín, en su momento directora de asesoría jurídica del Ministerio del Trabajo indica que dicha Cartera de Estado ha actuado

³ En los párrafos 1 y 2 *supra* se precisa que la asociación accionante también solicitó la medida cautelar de suspensión de la norma impugnada, que fue negada por el Primer Tribunal de Admisión mediante auto de 13 de noviembre de 2020, por cuanto no se verificó que se cumpliera con los parámetros para su procedencia.

conforme a sus funciones previstas en el artículo 154 de la CRE, siendo equivocado el argumento de que se ha atribuido funciones propias de la legislatura y que el objetivo de la norma impugnada es establecer un procedimiento adecuado para la supresión de puestos en el sector público que se encuentra prevista en los artículos 47.c y 60 de la LOSEP.

16. En el informe técnico que anexa al escrito, el Ministerio transcribe una parte del contenido del acuerdo impugnado, en la que se puede identificar que “[p]ara la aplicación del proceso de supresión de puestos, la institución deberá sustentar mediante informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado, una o todas de las siguientes razones [...]” y enlista y describe las denominadas razones funcionales y/o técnicas y las económicas. Asimismo, al referirse a los requisitos para iniciar el procedimiento para la supresión de puestos señala que el informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado debe estar sustentado en el cumplimiento de cualquiera de las razones previstas en el acuerdo ministerial, y que se exceptúa de este procedimiento a las personas vulnerables.
17. En adición a lo expuesto en el párrafo anterior, en el informe de 01 de julio de 2024, Alexis García, coordinador general jurídico del Ministerio, anexa un informe técnico emitido por la Subsecretaría de Normativa y otro por la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, los que, en síntesis, señalan que: (i) el acuerdo impugnado ha sido emitido al amparo del artículo 60 de la LOSEP y 155 de su reglamento general, en el marco de las competencias regulatorias que la Cartera de Estado tiene para expedir políticas, normas e instrumentos vinculados a la materia; y (ii) que el artículo 156 del reglamento general de la LOSEP prevé que la supresión de puestos procederá de acuerdo a razones técnicas, funcionales, de procesos y/o económicas de las instituciones. Concluye afirmando que “el Acuerdo al ser una norma infraconstitucional tiene su aplicación detallada conforme la Ley superior”.
18. En virtud de lo expuesto, el Ministerio del Trabajo solicita que se rechace la demanda por cuanto el acuerdo ministerial impugnado no contraviene la CRE y está de acuerdo con la normativa vigente.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

19. En el caso concreto, la asociación accionante expresamente acusa la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 4 del acuerdo impugnado, e identifica como normas constitucionales infringidas los artículos 132, 84, 226, 33, 284.6, 326, 327, 229 y 425 de la CRE. Si bien se verifica que la asociación accionante cita varias normas constitucionales, el argumento central de la asociación accionante se concentra en la presunta incompatibilidad del acuerdo con el régimen de estabilidad y cesación de los

funcionarios públicos que, en su criterio, debe ser regulado a través de la ley al afectar principios que orientan el derecho al trabajo tales como la intangibilidad e irrenunciabilidad. Dicha alegación se fundamenta en que la frase “en una o todas, de las siguientes razones...” habilita la supresión de puestos de manera más flexible a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley, afectando el régimen de estabilidad y cesación de los trabajadores. El Ministerio de Trabajo por su parte rechaza la alegación y señala que se trata de una regulación operativa y que no se han arrogado funciones legislativas.

20. A la luz del cargo y descargo expuestos, esta Corte procederá a verificar si el acuerdo impugnado es incompatible con el artículo 229 de la Constitución, al exceder, en el ámbito de sus potestades, el principio de la reserva de ley contemplada en el artículo 132.1 y 132.2 de la Constitución. Para el efecto se formula el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El artículo 4 del acuerdo ministerial impugnado contraviene el artículo 229, en concordancia con los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución, que establece que la ley regulará la potestad estatal para la supresión de puestos dentro del régimen de estabilidad y cesación laboral de las servidoras y servidores públicos?

21. En este acápite, la Corte verificará que el artículo 4 del acuerdo ministerial impugnado no es inconstitucional, por cuanto se encuentra en el marco de la habilitación que el artículo 229 de la Constitución, en línea con los artículos 132.1 y 133.2 concede al legislador para regular la supresión de puestos en el sector público, y en la potestad que tienen las autoridades administrativas de normar su aplicación.
22. Para iniciar el análisis, es preciso determinar la naturaleza y alcance de la medida contenida en la norma impugnada. El artículo 4 del acuerdo ministerial regula la competencia del Ministerio de Trabajo para la aplicación del proceso de supresión de puestos en el sector público, cuya finalidad constitucional es la cesación en funciones de quienes ocupen los cargos sometidos a tal proceso. Ello, teniendo en cuenta que la supresión de puestos es una potestad pública y su aplicación debe observar los derechos de los servidores y servidoras públicos. Para tal efecto, la regulación bajo examen dispone que se puede suprimir puestos ya sea por justificaciones técnico/funcionales o de carácter económico, en línea con lo dispuesto en el artículo 60 de la LOSEP.
23. Al regular la posibilidad de suprimir puestos en el sector público, lo señalado tiene una relación directa con lo expresado en el artículo 229 de la Constitución, que expresamente dispone:

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

- 24.** Siguiendo este razonamiento, es preciso abordar el principio de reserva de ley. Este principio está previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. La reserva de ley refiere a “aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado”.⁴ El artículo 132.1 de la Constitución establece que se requerirá de ley en el caso de “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. En tanto, que el artículo 133.2 de la Constitución determina que, para tal efecto, la ley debe ser de carácter orgánica. Así, atendiendo la principal obligación del Estado que es garantizar los derechos, la Constitución resguarda su regulación encargándola al legislador, “como representante del pueblo, mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa”. Además, refuerza el nivel de protección que debe tener la garantía normativa de los derechos al establecer que su desarrollo y regulación se lo hace mediante ley orgánica.
- 25.** En el presente caso, a fin de verificar si existe una transgresión al principio de reserva de ley, regulado en los artículos 229 en línea con los artículos 132.1 y 133.2, esta Corte en su jurisprudencia,⁵ ha determinado que se deben verificar los siguientes aspectos:
- (i) Si el acto normativo en análisis regula derechos, para lo cual se evaluará su contenido, a fin de responder si 1) la competencia de la regulación y limitación se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo debió ser regulado a través de ley.
 - (ii) En el caso de que el acto normativo no regule el ejercicio de derechos y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad. Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.
- 26.** En el caso bajo a análisis, la Corte observa que el artículo 4 del acuerdo ministerial regula una competencia pública, esto es, la aplicación del proceso de supresión de puestos en el

⁴ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88; sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, sentencia 51-23-IN/23, 09 de noviembre de 2023, párr.110.

⁵ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 55, sentencia 51-23-IN/23, párr. 114.

sector público, cuya finalidad es la cesación en funciones de quienes ocupen los cargos sometidos a tal proceso, determinando las condiciones para la supresión de puestos.

27. La supresión de puestos se encuentra regulada en normativa de carácter legal, por disposición del artículo 229 de la Constitución. Así, el artículo 60 de la LOSEP establece los parámetros para la supresión de puestos y dispone que “procederá de acuerdo a (sic) razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales”. Es decir, conforme lo dispuesto por la Constitución, ha sido el legislador, a través de la norma citada quién estableció las condiciones para la supresión de puestos.
28. Por su parte, el artículo 4 del acuerdo ministerial, a su vez, establece la aplicación de los mismos criterios técnicos, funcionales y económicos que ha sido establecidos por la LOSEP. La emisión de esta norma se encuentra en el marco de la competencia que tiene el Ministerio de Trabajo para normar mediante acuerdo los parámetros que la ley prescribe.
29. De allí que la norma impugnada no regula un aspecto que expresamente la Constitución disponga que debe ser reservada a la ley, sino que establece una forma de aplicación de los criterios previamente introducidos por la LOSEP. Consecuentemente, no se transgrede el primer elemento a verificarse, pues la regulación sobre la que versa la norma impugnada ha sido prevista legalmente, y tampoco se verifica que haya sido transgredida la reserva de ley en los términos establecidos por el artículo 229, en línea con los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución.
30. Adicionalmente, cabe señalar que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que garantiza la coherencia entre las normas infra constitucionales y la Constitución, por lo que no corresponde a través de este mecanismo, el examen de incompatibilidades entre la ley y normas de rango infra legal que no sean incompatibles con la Constitución. Si los cargos se limitan a cuestionar la ilegalidad de una norma, estos deberán ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad 91-20-IN.

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 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 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9120IN-73cd4



Caso Nro. 91-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes quince de octubre 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 5-18-EI/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 5-18-EI

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

SENTENCIA 5-18-EI/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena presentada por María Beatriz Chango Laguna y José Antonio Yancha Quilligana, en contra de la resolución de 1 de septiembre del 2018, dictada por la “Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Pasa” - UOCAIP. La Corte concluye que la decisión impugnada vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes

1. El 11 de julio de 2013, se celebró un contrato de compraventa ante la Notaría Tercera del cantón San Pedro de Pelileo, entre la Federación de Mujeres “Tránsito Amaguaña”¹ (“**Federación**”) y César Orlando Chango Laguna, Erlinda Alexandra Chango de la Cruz, José Antonio Yancha Quilligana, María Beatriz Chango Laguna, Ángel Leonardo Chango Laguna, Rosa Erminia Sisalema Llugsha, Agustín Chango Laguna y Laura Chango Chachipanta (“**compradores**”),² para la adquisición de un bien inmueble de 1.308 metros cuadrados, que se encuentra en la parroquia de Pasa, cantón Ambato, provincia de Tungurahua.³
2. El 20 de agosto de 2014, ante la Notaría Segunda del cantón Pelileo, las partes sentaron una razón en la escritura antes referida, ratificando y aclarando que la Federación estaba

¹ Por medio de su presidenta, María Hermelinda de la Cruz; vicepresidenta, María Esperanza Culqui Shulqui; secretaria, María Juana de la Cruz Cashbamba; tesorera, María Espíritu Yancha Quilligana; y, síndica, María Rosa de la Cruz Cashabamba, elegidas en Asamblea General el 11 de marzo de 2012, conforme consta en el registro del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Expediente constitucional, fojas 55-58 y 62.

² Durante la compraventa los compradores actuaron por medio de José Manuel Chango Laguna. Expediente constitucional, foja 56.

³ Expediente constitucional, fojas 55-58. Esta escritura de compraventa fue inscrita en el Registro Municipal de la Propiedad del cantón Ambato el 19 de septiembre de 2013. Expediente constitucional, fojas 3 y reverso.

compuesta por las asociaciones Nueva Esperanza, Sisa Pacha, Flor del Campo, Princesa Toa, Unión y Progreso y Tahuantinsuyo, sin embargo esta última fue excluida por no cumplir con los estatutos:

especialmente por la inasistencia a las sesiones ordinarias, extraordinarias, incumplimiento en el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias, mingas, y otros eventos de suma importancia para el desarrollo y beneficio de las asociadas [...] desde el año dos mil diez, conforme se desprende del acta de Asamblea General [...] (de 26 de abril de 2012) al haber sido separada legalmente de la Federación no se contó con su participación en la venta realizada [...] dejamos en constancia de esta aclaratoria para que en lo posterior no se declare nulidad.⁴

1.2. Denuncia

3. El 7 de octubre de 2014, el jefe de la Sub Zona Tungurahua levantó un parte policial por una llamada realizada por José Manuel Chango Laguna, en razón de que 700 personas de distintas comunidades habrían tratado de invadir el inmueble al que se hizo referencia en los párrafos precedentes. De acuerdo a la información que consta en el parte policial, la denuncia fue que distintas personas habrían

[s]ido convocadas por sus respectivos cabildos y que al momento el Sr. Cesar de la Cruz Sumbana, presidente de la (UOCAIP) [...] mantenía una reunión en el despacho de la mencionada organización conjuntamente con los cabildos de las comunidades [...] donde habían tomado la decisión de avanzar al mencionado lote de terreno para realizar la supuesta minga de limpieza y el derrocamiento de una casa media agua [...] manifestando que este terreno pertenece a la organización [...] y que está designado para hacer una plaza de venta de animales domésticos y legumbres en beneficio del pueblo de Pasa.⁵

4. Tras esto, José Manuel Chango Laguna, en representación de los compradores, presentó una denuncia ante la Fiscalía en contra del entonces presidente de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Pasa (“UOCAIP”), Segundo César de la Cruz Zumbana, por el tipo penal de daño a bien ajeno, tipificado en el artículo 204 del Código Orgánico Integral Penal. En virtud de la denuncia antes referida, se inició el proceso 18282-2019-00240.

⁴ Expediente constitucional, fojas 18-21.

⁵ Expediente constitucional, fojas 1 y reverso.

5. El 25 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ambato resolvió declinar su competencia a favor de la UOCAIP, por pedido del entonces presidente, Ángel Aníbal Zumbana Cayambe.⁶

1.3. Acción de reivindicación

6. El 8 de octubre de 2014, los compradores solicitaron ante la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, la realización de un acto urgente de inspección judicial al inmueble materia de conflicto.
7. Dentro del proceso 18151-2014-0123G, el 5 de enero de 2015, el juez responsable resolvió declinar su competencia a favor de la UOCAIP, por pedido del entonces presidente, Ángel Aníbal Zumbana Cayambe.⁷
8. En julio de 2015, los compradores iniciaron un proceso por reivindicación ante la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato en contra de la UOCAIP:

A fin de que en sentencia se ordene la reivindicación y la restitución del bien inmueble materia de esta reclamación, bien que mediante título escriturario es propiedad de sus mandantes, cuyos linderos y especificaciones han sido singularizados y del cual han sido privados de su posesión y dominio.⁸

9. Dentro del proceso 18334-2015-03323, el 4 de abril de 2017, el juez encargado resolvió rechazar la acción de reivindicación toda vez que no se determinó:

uno de los elementos esenciales para la reivindicación, esto es que la parte demandada esté en posesión de dicho bien, si bien la parte actora justifica dos elementos de la reivindicación como es la existencia del bien debidamente identificado con sus características y dimensiones, también ha justificado que la parte actora es la propietaria de dicho bien inmueble, pero no justifica que los miembros de la organización demandada estén en posesión de dicho bien inmueble cuya reivindicación se solicita.⁹

1.4. Proceso de justicia indígena

⁶ Información recabada del sistema de consulta de procesos judiciales electrónicos E-SATJE 2020.

⁷ Información recabada del sistema de consulta de procesos judiciales electrónicos E-SATJE 2020.

⁸ Información recabada del sistema de consulta de procesos judiciales electrónicos E-SATJE 2020.

⁹ Información recabada del sistema de consulta de procesos judiciales electrónicos E-SATJE 2020.

10. El 19 y 20 de mayo de 2014, María Chaumana, en calidad de directiva de la Asociación Princesa Toa y María Diocelina de la Cruz Sánchez, en calidad de presidenta de la Asociación Tahuantisuyo (“**denunciantes**”), respectivamente, presentaron una denuncia frente a la UOCAIP, por la presunta venta sin autorización de un bien comunitario perteneciente a la Federación. El conflicto interno se identificó con el número 2014-0001.
11. El 25 de mayo de 2014, la Asamblea General, compuesta por los cabildos y el presidente de la UOCAIP, avocó conocimiento de la denuncia. Durante esta diligencia, los representantes de los 9 cabildos que forman parte de la UOCAIP¹⁰ manifestaron que la venta del bien materia de la disputa no podía realizarse y recalcaron que, “de ser el caso de entregar los bienes, eso debía hacerse a otra institución que cumpla fines parecidos, oponiéndose al actuar de la Directiva de la Federación”.¹¹
12. Bajo estas consideraciones, la Asamblea General, con 8 votos a favor y una abstención, resolvió convocar a “las vendedoras y a los compradores para que aclaren el procedimiento que utilizaron para llegar a la venta del bien inmueble y así poder resolver sobre la legalidad de la misma”.¹²
13. El 18 de septiembre de 2014, en audiencia pública, la Asamblea General resolvió que los compradores “presenten documentación que le permita a éste Órgano de Administración de Justicia Indígena, conocer el procedimiento [de venta del bien materia de la disputa]”.¹³ En la fecha prevista, la diligencia fue suspendida por la no comparecencia de los compradores. La Asamblea General decidió convocar a las representantes de la Federación y los compradores a una nueva audiencia.¹⁴
14. El 25 de septiembre de 2014, durante la nueva diligencia, la presidenta de la Federación, María Hermelinda de la Cruz, solicitó el diferimiento de esta audiencia “con el objeto de convocar a las socias de la federación”,¹⁵ pues no habría podido “convocar a una Asamblea para tratar el tema en razón de que el tiempo fue muy corto”.¹⁶ Este pedido fue aceptado por la Asamblea General, fijando una nueva audiencia para el 5 de octubre de 2014.¹⁷

¹⁰ Lirio, Tilivi, Pungoloma, Pucaucho, Cuatro Esquinas, Castillo, Chillipata, Llullalo, y Mogato.

¹¹ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

¹² Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

¹³ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

¹⁴ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

¹⁵ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

¹⁶ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

¹⁷ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

15. En el día fijado, ni los compradores ni las representantes y/o socias de la Federación comparecieron, por lo que la Asamblea General determinó que no se justificó “la legalidad con la que actuaron los dirigentes de la Federación [...] al vender el bien inmueble que [...] [le] pertenecía”.¹⁸
16. El 1 de septiembre de 2018, la Asamblea General, por medio del presidente y siete representantes, de entre los nueve cabildos, resolvió declarar nula la escritura de compraventa celebrada el 11 de julio de 2013 ante la Notaría Tercera del cantón San Pedro de Pelileo, “de manera que las cosas vuelvan al estado anterior a la venta, para lo cual se procederá a notificar al Señor Registrador de la Propiedad”.¹⁹

1.5. Procedimiento ante la Corte Constitucional

17. El 4 de octubre de 2018, María Beatriz Chango Laguna y José Antonio Yancha Quilligana (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, en contra de la resolución de 1 de septiembre del 2018, dictada por la Asamblea General de la UOCAIP.
18. El 27 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la demanda presentada por los accionantes.²⁰
19. El 6 de octubre de 2023 y el 22 de febrero de 2024, la jueza constitucional sustanciadora conoció de la causa y requirió a la autoridad indígena accionada una copia de la decisión impugnada así como información acerca de los instrumentos y/o prácticas que regulan la función jurisdiccional de la autoridad indígena dentro de su territorio; además, en la providencia de 22 de febrero de 2024, se designó a Fernando García Serrano como perito antropológico, de modo que provea a la Corte de elementos técnicos para la resolución de la presente causa.²¹

¹⁸ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

¹⁹ Expediente 2014-001 remitido por la autoridad indígena el 9 de noviembre de 2023.

²⁰ El Tribunal se conformó por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

²¹ Esta disposición fue emitida sobre la base del número 11 del artículo 66 de la LOGJCC y los artículos 8 y 57 del RSPCCC, al amparo del Convenio Marco y del Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional suscritos por el presidente de la Corte Constitucional del Ecuador y el director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador el 22 de marzo de 2019 y el 20 de febrero de 2024.

20. El 5 de junio de 2024, Fernando García Serrano presentó su informe pericial, de acuerdo a las interrogantes formuladas en la providencia de 22 de febrero de 2024.²²
21. El 6 de junio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora corrió traslado del informe pericial a las partes.
22. El 7 de junio de 2024, la Secretaría General de este Organismo convocó a audiencia de Pleno vía telemática, de conformidad con lo previsto en el artículo 66, números 9 y 10 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), para el día 25 de junio de 2024 a las 12h00.
23. En la fecha y día, la audiencia de pleno se llevó a cabo con la comparecencia de los accionantes, María Beatriz Chango Laguna y José Antonio Yancha Quilligana, por medio de su defensa técnica, Samuel Eucebio Masaquiza Jerez; de la autoridad indígena accionada, Luis Alfonso Andagana de la Cruz y Segundo César de la Cruz, en representación de la UOCAIP, por medio de su defensa técnica, Mauricio Emmanuel Palate Sailema; como perito antropológico, Fernando García Serrano; y, como terceros con interés y dueños del bien inmueble objeto de la acción, Agustín Chango Laguna y César Orlando Chango Laguna.

²² De acuerdo al informe, el peritaje fue realizado siguiendo las siguientes pautas: “se realizó un examen previo del conflicto iniciado en el año 2013 a través de la revisión del expediente de la causa No. 5-18-EI. El día 8 de marzo de 2024 se efectuó una visita a la parroquia San Antonio de Pasa. En esta visita mantuve entrevistas con los accionantes y demandados, en el marco de una asamblea general convocada por la UOCAIP. La reunión tuvo una duración de dos horas y media y se efectuó en la plaza central de la parroquia, contigua a la sede del gobierno parroquial de Pasa. La presentación de la reunión la hizo el presidente del gobierno parroquial de Pasa, Jaime Gonzalo Pacha Pujos. El actual presidente de la UOCAIP, José Julio Quilligana Cashabamba, no pudo estar presente por haber sufrido un accidente de tránsito la noche anterior y delegó al ex presidente de la UOCAIP, César de la Cruz, que lo represente. De la parte de los demandados intervinieron las siguientes personas: César de la Cruz, ex presidente de la UOCAIP, Lazario Olobache, Fanny Olobache de la Asociación Nueva Vida, María Rosario Díaz, Angel Llangua, ex dirigente de la UOCAPI, Dioselina de la Cruz, Luis María Díaz de la comunidad de Pungoloma, Sergio Llugsha, actual tesorero de la UOCAIP y Jaime Pacha, presidente del Movimiento Indígena de Tungurahua Atocha, MITA. De parte de los demandantes intervinieron Agustín Chango Laguna y María Hermelinda de la Cruz, ex presidenta de la Asociación Tránsito Amaguaña. En la reunión se respondió a las catorce preguntas formuladas por la jueza constitucional para la realización de la pericia”.

2. Competencia

24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, de conformidad con lo previsto por los artículos 171 de la Constitución y 65 de la LOGJCC.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

25. En su demanda, los accionantes señalan como vulnerados los derechos a la propiedad y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de no ser privado del derecho a la defensa, de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, y de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente (artículos 66.26, 76, números 1 y 7, letras a), h) y k) y 321 de la Constitución).
26. En relación con el derecho a la propiedad, los accionantes afirman que la anulación de la escritura implica una “confiscación oculta”.²³
27. Sobre las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 76.1 y 76.7.h), los accionantes argumentan que la afectación ocurrió al haberse aplicado el derecho indígena de forma “arbitraria y violenta”, y por no haberse cumplido las “etapas procesales correspondientes”.²⁴
28. Con respecto a la garantía al debido proceso prescrita en el artículo 76.7.a), los accionantes alegan que ninguna notificación sobre el procedimiento de justicia indígena llegó al domicilio de los accionantes, por lo que su defensa se vio menoscabada.²⁵
29. En cuanto a la garantía determinada en el artículo 76.7.k), los accionantes identifican que la vulneración ocurrió cuando la autoridad indígena accionada anuló una escritura pública, competencia que, en su opinión, está reservada para la justicia ordinaria. Los accionantes agregaron que los instrumentos públicos, como escrituras, están estructurados bajo

²³ Audiencia pública de Pleno. Corte Constitucional. Caso 5-18-EI (“**Audiencia**”), minuto 00:18:56.

²⁴ Audiencia, minuto 00:26:12.

²⁵ Audiencia, minuto 00:14:40.

solemnidades específicas prescritas en normas de derecho ordinario, como la “Ley Notarial, la Ley de Registro”. Por ende, para los accionantes, la autoridad indígena que adoptó la decisión no tenía competencia para dejar sin efecto el contrato de compraventa.

30. Finalmente, los accionantes cuestionan la legitimidad de la Asamblea General de la UOCAIP como autoridad indígena,²⁶ pues la organización ha sido constituida como una corporación y de acuerdo al derecho civil. Además, afirman que la parroquia de Pasa no tiene una “población indígena establecida y reconocida constitucionalmente”.²⁷
31. Bajo estas consideraciones, los accionantes solicitan que se declare la vulneración de sus derechos.

3.2. Argumentos de la autoridad indígena accionada

32. Durante la audiencia pública de Pleno, la autoridad indígena accionada, por medio de su defensa técnica, puso en contexto la estructura de la UOCAIP. Señaló que se compone de nueve comunidades: Lirio, Tilivi, Pungoloma, Pucaucho, Cuatro Esquinas, Castillo, Chillipata, Llullalo, y Mogato, más Pasa Centro.²⁸ Indicó que estas comunidades se rigen de acuerdo con las disposiciones emitidas por la organización.
33. En cuanto a los conflictos internos que la autoridad indígena accionada suele resolver, la autoridad indígena accionada afirmó que estos incluyen problemas de linderos, peleas callejeras, robo de ganado y, en general, temas de índole civil que afectan a la comunidad, dejando por fuera temas como “homicidio, femicidio o violación”.²⁹
34. La autoridad indígena accionada continuó explicando la naturaleza del bien en disputa. El mismo habría sido vendido por la Diócesis de Ambato a la Federación.³⁰ Sin embargo, antes de que se lleve a cabo dicha compraventa, la Federación habría realizado una asamblea en donde se acordó que el bien “servirá para construir un centro de capacitación y reflexión [...] allí deseamos trabajar en las actividades programadas con las instituciones que nos apoyan, en la implementación de semilleros de hortalizas, viveros de plantas

²⁶ Audiencia, minuto 00:11:20.

²⁷ Audiencia, minuto 00:21:34.

²⁸ Audiencia, minuto 00:28:18.

²⁹ Audiencia, minuto 00:54:03.

³⁰ Audiencia, minuto 00:29:44.

nativas y medicinales, artesanías, medicina natural”.³¹ Así, la autoridad indígena accionada concluyó que el terreno fue adquirido “para un tema netamente comunitario”.³²

35. Bajo estos antecedentes, la autoridad indígena accionada siguió su explicación detallando que en 2014, tras llevarse a cabo la compraventa entre la Federación y los compradores, las organizaciones de mujeres que se sintieron afectadas acudieron ante la UOCAIP.³³ Recibida la denuncia, en mayo de 2014, se realizó la primera Asamblea General donde se acordó llamar a los compradores.³⁴
36. Sobre este punto, la autoridad indígena accionada rebatió las alegaciones de los accionantes sobre una presunta falta de notificación, afirmando que este acto sí ocurrió, conforme consta en el expediente. Además, indicó que apenas los compradores conocieron del proceso de justicia indígena iniciaron “acciones legales ordinarias en este caso acciones penales a través de la fiscalía y acciones civiles en contra de quienes en ese entonces estaban al frente de la (UOCAIP)”.³⁵ De tal forma, considerando que transcurrieron 4 años desde que inició el proceso de justicia indígena hasta que se emitió una decisión, la autoridad indígena accionada alegó que no es posible que los accionantes no hayan sido notificados ni conocido del proceso.³⁶
37. En relación con la presunta violación a la garantía de ser juzgado por un juez competente, la autoridad indígena accionada indicó que el presente caso, en efecto, trata temas del sistema ordinario, como es la nulidad de una escritura pública. Agregó que, al tratarse de un bien comunitario que “atañe a toda la comunidad”,³⁷ es la UOCAIP, a través de sus procedimientos e instancias propias, la autoridad competente para resolver la disputa.³⁸
38. La autoridad indígena accionada concluyó señalando que “se respetó en todas las etapas el debido proceso”³⁹ y que, actualmente, el bien en conflicto no está siendo utilizado por

³¹ Audiencia, minuto 00:30:24.

³² Audiencia, minuto 00:31:00.

³³ Audiencia, minuto 00:31:55.

³⁴ Audiencia, minuto 00:32:20.

³⁵ Audiencia, minuto 00:33:26.

³⁶ Audiencia, minuto 00:34:20.

³⁷ Audiencia, minuto 00:37:28.

³⁸ Audiencia, minuto 00:37:09 “en ninguna parte se determina de que los miembros de la [...] (UOCAIP) no puedan tener la potestad para resolver este tipo de conflictos que es directamente interno y atañe absolutamente a toda la comunidad”.

³⁹ Audiencia, minuto 00:36:33.

la comunidad, a pesar de existir una decisión de la justicia indígena, por “respeto de este caso que la Corte tiene que resolver”.⁴⁰

39. Bajo estas argumentaciones, la autoridad indígena accionada solicitó que se ordene al Registro de la Propiedad la inscripción de la decisión impugnada y que, “si es que tenemos que restituir el tema económico [valor de la compraventa] que tal vez en ese entonces [cuando se resolvió el proceso ante la justicia indígena] ellos [los compradores] entregaron, [...] no nos oponemos”.⁴¹

3.3. Fundamentos de los terceros con interés

40. César Orlando Chango Laguna y Agustín Chango Laguna, dos de los compradores del bien materia de la disputa de origen, comparecieron y manifestaron que nunca fueron notificados, lo que les impidió llegar a un acuerdo.⁴² Adicionalmente, indicaron que, en el marco del proceso de justicia indígena, soportaron actos de violencia al experimentar una “invasión” en el terreno comprado por parte de varios miembros de la comunidad.⁴³

4. Cuestión previa

4.1. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales para resolver un conflicto interno?

41. El artículo 171 de la Constitución señala que:

[...] Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. [...].⁴⁴

⁴⁰ Audiencia, minuto 00:36:00.

⁴¹ Audiencia, minuto 00:38:29.

⁴² Audiencia, minuto 01:11:17.

⁴³ Audiencia, minuto 01:10:50.

⁴⁴ En la misma línea, respecto al ámbito de la jurisdicción indígena, el artículo 343 del COFJ prescribe que: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos

42. Según se desprende del texto constitucional, para establecer que se trata de una decisión impugnada a través de esta acción corresponde establecer si se trata de (i) una autoridad indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, adoptó una (ii) solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios.⁴⁵
43. Respecto a (i) que la decisión haya sido emitida por una autoridad indígena, la Corte ha señalado que se debe “establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena”.⁴⁶ Esto se lo hace verificando, por ejemplo, que la decisión haya sido adoptada por una autoridad designada por la comunidad, pueblo o nacionalidad “de conformidad con su derecho propio y prácticas ancestrales reconocidas”.⁴⁷
44. Así, para determinar la relación directa entre la autoridad indígena que adoptó la decisión impugnada y la comunidad, y verificar que fue designada de conformidad con su derecho propio, le corresponde a esta Corte en este caso concreto analizar la información presentada por las partes y recabada por el perito en su informe. En el caso bajo análisis, la resolución impugnada fue emitida por la Asamblea General de la UOCAIP, compuesta por el presidente de la UOCAIP y los representantes de siete de los nueve cabildos.
45. De acuerdo a la información entregada por la autoridad indígena en audiencia,⁴⁸ y ratificada por el perito Fernando García Serrano,⁴⁹ la parroquia de Pasa se encuentra conformada por nueve comunidades rurales,⁵⁰ cada una de ellas con sus respectivos cabildos. Esta parroquia incluye Pasa Centro, que actúa como el centro parroquial y tiene carácter urbano.⁵¹
46. La UOCAIP tiene como antecedente la Unión de Comunidades Agrícolas de Pasa (“UCAP”), constituida en 1987, y la Corporación de Organizaciones Campesinas e

humanos reconocidos en instrumentos internacionales. No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres”.

⁴⁵ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 85.

⁴⁶ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59.

⁴⁷ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 53-55. CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 67.

⁴⁸ Audiencia, minuto 00:28:18.

⁴⁹ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024. Audiencia, minuto 01:00:07.

⁵⁰ Lirio, Tilivi, Pungoloma, Pucaucho, Cuatro Esquinas, Castillo, Chillipata, Llullalo, y Mogato.

⁵¹ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

Indígenas de Pasa (“**COCAIP**”), constituida en 1997.⁵² A inicios de los 2000 se constituye la UOCAIP, como se evidencia del Acuerdo Ministerial 3354 de 12 de septiembre de 2001,⁵³ y del estatuto de la UOCAIP de 4 de abril de 2002 (“**Estatuto**”).⁵⁴ Es decir, como indicó el perito en su informe, “se trata de la misma organización social reconocida jurídicamente con tres denominaciones en el transcurso de 37 años”.⁵⁵

47. En cuanto a la estructura de la UOCAIP, el artículo 5 de su estatuto determina que serán parte de la organización “todos los delegados de las comunidades u organizaciones de primer grado”. El artículo 11 *ibidem* prescribe que la UOCAIP está dividida en el Congreso Parroquial, la Asamblea de Delegados y el Comité Ejecutivo, y los artículos 12, 17, 21, 26 y 29 prescriben las formas para seleccionar a los miembros y las funciones de cada uno de estos órganos.⁵⁶
48. Sobre la facultad de administrar justicia indígena, el artículo 4 del Acuerdo 070-DPBST-2002, expedido por la Dirección Provincial de Bienestar Social de Tungurahua el 3 de julio de 2022, reconoce que la Asamblea General es “la máxima autoridad y organismo competente [...] para resolver los problemas internos” de la UOCAIP.⁵⁷
49. El informe pericial profundiza acerca de la facultad para ejercer funciones jurisdiccionales de la UOCAIP, manteniendo que esta organización, a pesar de los cambios en su denominación, durante sus inicios ya administraba justicia indígena.⁵⁸ El perito explica la estructura del sistema de justicia indígena, resaltando que cada instancia organizativa constituye también una instancia de administración de justicia, y el acceso a cada una depende de la dimensión del conflicto.⁵⁹ De manera ejemplificativa, señaló:
 1. Primer grado: los cabildos, que administraban justicia indígena antes de la institución de la UCAP, COCAIP y UOCAIP.

⁵² Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

⁵³ Expediente constitucional. Documento remitido por la autoridad indígena en escrito de 4 de marzo de 2024.

⁵⁴ Expediente constitucional. Documento remitido por la autoridad indígena en escrito de 4 de marzo de 2024.

⁵⁵ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

⁵⁶ Expediente constitucional. Entre las funciones del Congreso está la de “resolver todas las cuestiones de orden social, económico y de cualquier índole [...] [que sea de interés de la organización] cuando sea sometido a consideración y aprobado por el Pleno”, artículo 17 del Estatuto. Entre las atribuciones de la Asamblea está la de resolver “los casos de conflictos que se susciten al interior de la Organización”, artículo 12 del Estatuto. Documento remitido por la autoridad indígena en escrito de 4 de marzo de 2024.

⁵⁷ Audiencia, minuto 01:08:06.

⁵⁸ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

⁵⁹ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024. Audiencia, minuto 01:06:32.

2. Segundo grado: UOCAIP.
 3. Tercer grado: Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT).
 4. Cuarto grado: Ecuador Runakunapak Riccharimui (ECUARUNARI), que es una organización regional que reúne a los 18 pueblos kichwas de la Sierra.
 5. Quinto grado: Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).
50. En cuanto a la UOCAIP, conforme se indicó en párrafos precedentes, el ente que administra justicia indígena es la Asamblea General, que está compuesta por los presidentes o presidentas de los cabildos y de la propia UOCAIP. El informe pericial detalla que el presidente o presidenta de los cabildos es elegida en asambleas comunitarias por un año, y el presidente o presidenta de la UOCAIP por dos años. Ambas elecciones son realizadas conforme sus mecanismos y tradiciones de selección de autoridades.⁶⁰
51. Bajo estas consideraciones, y en relación con la alegación de los accionantes acerca de la presunta falta de legitimidad de la autoridad indígena por haber sido constituida como una corporación y no “tener” población indígena en la parroquia de Pasa, es relevante aclarar lo siguiente.
52. Conforme esta Corte ha expresado en otras oportunidades, la forma en que una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena decide organizarse es parte de los principios y derechos a la libre determinación y autonomía. Incluso, es su potestad optar o no por pasar a formar parte de cualquier registro público. De tal modo, la legitimidad de la autoridad indígena accionada es independiente a la figura jurídica que las nueve comunidades que forman parte de la UOCAIP escogieron, pues el instrumento no tiene un carácter constitutivo sino meramente declarativo.⁶¹
53. Además, la presencia o no de comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas en una circunscripción específica no determina la facultad de una autoridad indígena de ejercer funciones jurisdiccionales pues, de acuerdo al artículo 171 de la Constitución, los elementos que habilitan la administración de justicia indígena son la aplicación del derecho propio dentro de un “ámbito territorial”. En la misma línea, el artículo 57.9 de la

⁶⁰ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

⁶¹ CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de junio de 2021, párr. 50 y 55. CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 57 y 58.

Constitución reconoce el derecho colectivo a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”. Por su parte, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC) en su artículo 55 establece que se deberá entender como territorio a “aquellos espacios territoriales donde se encuentran asentados y desarrollando su vida social, cultural, económica y política, así como en los territorios que habitualmente han sido utilizados por los pueblos”.

54. De ahí que el ámbito territorial en el cual las autoridades indígenas pueden ejercer facultades jurisdiccionales no se limita a aquellos territorios que estén legalmente reconocidos a partir de un instrumento o figura de propiedad del derecho estatal, sino que puede referirse también a las tierras que las comunidades indígenas han poseído de forma ancestral o que ha sido habitualmente ocupado por dichas comunidades. Lo cual, considerando la diversidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, debe ser valorado en cada caso. Adicionalmente, es necesario comprender que la noción “ámbito territorial” no se refiere a territorios geográficamente divididos o que coincidan necesariamente con la división política, sino que está vinculada a la relación entre la comunidad y la autoridad, de modo que es un concepto dinámico que se lo analiza a partir de varios elementos, como la relación histórica y cultural con el territorio, la aplicación del derecho propio, la conexión de una comunidad con un territorio, las prácticas y costumbres sobre la administración de justicia indígena, entre otros.⁶² Esto es de suma importancia si se considera que en nuestro país las comunidades indígenas conviven con poblaciones no indígenas tanto en las zonas urbanas como rurales.
55. En consecuencia, el carácter indígena de las comunidades que forman parte de la UOCAIP, la condición de autoridad indígena de la UOCAIP y, en este caso, la facultad de la Asamblea General para ejercer funciones jurisdiccionales, no están condicionadas a un acto administrativo o a la presencia de un determinado número de población indígena. Lo esencial, como se expresó en los párrafos previos y lo ha hecho esta Corte en su jurisprudencia, es verificar el ejercicio de funciones jurisdiccionales en un ámbito territorial, para lo cual es preciso analizar, entre varios factores, la relación directa entre la comunidad y la autoridad,⁶³ y la aplicación de derecho propio y prácticas ancestrales

⁶² CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 52-54.

⁶³ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59. CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 57 y 58.

reconocidas en cada caso.⁶⁴ Situaciones que, dada la información presentada a esta Corte en el Estatuto y el peritaje antropológico, es posible concluir que se cumplen.

56. Siguiendo esta línea, la resolución impugnada: **1)** fue expedida por la Asamblea General, una instancia que ha ejercido facultades jurisdiccionales por varias décadas, **2)** compuesta por personas que son elegidas de acuerdo al derecho propio de las comunidades, y **3)** que está autorizada para administrar justicia indígena respecto de conflictos internos que ocurran en el territorio de estas comunidades. Es decir, tiene una relación histórica y directa con las comunidades que forman parte de la UOCAIP.

57. Por otra parte, para determinar si (ii) la resolución impugnada resolvió un conflicto interno mediante la aplicación de tradiciones ancestrales y derecho propio, debe partirse de un análisis casuístico que valore varios elementos. Entre estos están, por ejemplo, explorar qué asuntos el derecho propio de la comunidad ha entendido como relativos a su libre determinación y autonomía, a su convivencia interna, o a sus formas de organización social. Igualmente, la Corte puede valerse de las pautas que se han desarrollado en su jurisprudencia, como son:

[que el caso] (i) afecte el entramado de relaciones comunitarias, (ii) tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (iii) ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (iv) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (v) advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo.⁶⁵

58. Es importante aclarar que los elementos que han sido adoptados por este Organismo para valorar la existencia o no de un conflicto interno, no pueden ser entendidos como un *test* a ser aplicado de manera estricta, ni pueden desplazar la obligación de la Corte de realizar un análisis casuístico. Estos elementos son guías referenciales que sirven para analizar, caso a caso, los hechos y las decisiones adoptadas por una autoridad indígena.

59. En principio, toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, resuelve un conflicto

⁶⁴ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 53-55. CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 67. CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 57 y 58.

⁶⁵ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

interno.⁶⁶ Al respecto, según el numeral 9 del artículo 57 de la Constitución, las distintas comunidades, por ende, las que forman parte de la UOCAIP, tienen el derecho colectivo a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social dentro de su tierra comunitaria. Este derecho lo ejercen, principalmente, a través de los órganos de representación, en el presente caso, la Asamblea General. Así, corresponde a esta Corte verificar, en el caso concreto, si el marco fáctico del caso se adecúa a un conflicto interno, tal como lo señala el artículo 171 de la Constitución.

60. El Estatuto, en su artículo 3, prescribe que los fines de la organización son mantener relaciones de confraternidad y abordar conflictos de orden social “a fin de mantener la paz y la tranquilidad entre los pobladores”.⁶⁷ La autoridad indígena accionada, en concordancia con el informe pericial, indicó que la justicia indígena se activa ante diferentes disputas tales como sobre la propiedad o posesión de terrenos,⁶⁸ “daños provocados por los animales en la chacra de cualquier vecino o vecina, robos de bienes materiales, problemas de convivencia matrimoniales, que incluye la violencia física de maridos o padres”.⁶⁹
61. En el peritaje se afirma que la orientación de las autoridades se centra en la resolución de problemas de manera expedita, buscando lograr un acuerdo entre las partes a través del diálogo y la adopción acuerdos.⁷⁰ El diálogo implica escuchar a las partes y puede prolongarse hasta alcanzar una solución entre ellas, pues el objetivo es que los conflictos internos no sean trasladados a la justicia ordinaria.⁷¹
62. Dada la prevalencia de la oralidad en muchos sistemas de administración de justicia indígena, es complejo encontrar evidencia escrita de los tipos de conflictos que resuelve una determinada comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. Conforme se observa del artículo 3 del Estatuto, de la declaración de la autoridad indígena accionada en la audiencia de Pleno y del informe pericial, la tipología de conflictos internos que resuelve la UOCAIP es variada y abarca “todos los conflictos internos de las comunidades que alteren la armonía social, a excepción del delito de violación y de homicidio, que son remitidos a la justicia ordinaria”.⁷²

⁶⁶ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 89.

⁶⁷ Expediente constitucional. Documento remitido por la autoridad indígena en escrito de 4 de marzo de 2024.

⁶⁸ Audiencia, minuto 00:54:03.

⁶⁹ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

⁷⁰ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

⁷¹ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

⁷² Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024.

63. De la información que ha sido anexada al expediente y recabada por esta Corte, el conflicto interno surgió por la venta de un bien de la Federación,⁷³ presuntamente, sin la autorización de todas las organizaciones que eran parte, lo que habría afectado la armonía y la paz de las comunidades que hacen parte de la UOCAIP, pues se incumplió una norma de su derecho propio. Después de convocar a las representantes de la Federación y a los compradores por tres veces y no contar con la presencia de estos últimos, la Asamblea General resolvió dejar sin efecto la escritura de compraventa. La decisión se habría fundamentado en una norma “de larga data en la justicia indígena”, que se refiere a que los bienes de comunidades, asociaciones o federaciones comunitarias no pueden ser dispuestos para otros fines o beneficios que no sean los de la comunidad.⁷⁴
64. De acuerdo con los artículos 60 y 321 de la Constitución, los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas gozan del derecho a la propiedad colectiva y de la facultad para organizarse territorialmente. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que las disputas acerca de la propiedad comunitaria tienen relación directa con la tierra y los derechos colectivos de pueblos, comunidades y/o nacionalidades.⁷⁵ Por consiguiente, en principio, el conflicto interno versa sobre un bien que sería “propiedad comunitaria”, estaría ubicado dentro de un territorio donde existe un sistema de justicia indígena y habría afectado la armonía y la paz de las comunidades que hacen parte de la UOCAIP.
65. En tanto el bien tendría un impacto sobre derechos inherentes a la autonomía y libre determinación de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, y en tanto se estaría alterando la armonía y la paz de las comunidades que hacen parte de la UOCAIP, esta Corte considera que, para efectos del caso concreto, el conflicto interno se adecúa a lo previsto en el artículo 171 de la Constitución. Por ende, se constata el cumplimiento del elemento (ii) referido en el párrafo 42 *supra*.
66. En consecuencia, conforme a lo establecido en el artículo 171 de la Constitución, la decisión impugnada fue expedida por una autoridad indígena (Asamblea General de la UOCAIP), que ejecutó sus funciones jurisdiccionales conforme su derecho a la libre determinación y autonomía, y aplicando sus normas y procedimientos propios. Lo hizo para resolver un conflicto interno relacionado a la compraventa de un bien ubicado en la parroquia de Pasa que, según indican, es comunitario.

⁷³ De acuerdo al artículo 1 del Estatuto de la Federación, la misma se encuentra en la parroquia de Pasa.

⁷⁴ Expediente constitucional. Informe pericial de 6 de junio de 2024. Audiencia, minuto 01:01:12.

⁷⁵ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 94.

67. Corresponde entonces a esta Corte evaluar las alegaciones de fondo relativas a la supuesta vulneración de los derechos 1) a la propiedad, y al debido proceso en las garantías 2) de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, 3) de no ser privado del derecho a la defensa, 4) de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, y 5) de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

5. Análisis constitucional

5.1. Consideraciones previas

68. En la siguiente sección se procurará valorar los derechos y alegaciones de los accionantes a través de un enfoque intercultural.⁷⁶ Es decir, se procurará garantizar la comprensión e interpretación intercultural de los hechos y normas aplicables, caso a caso, a fin de evitar y perpetuar el etnocentrismo y la preponderancia de una cultura sobre otra.⁷⁷
69. Al momento de examinar presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, es obligación de esta Corte analizarlas en consonancia con las normas y procedimientos propios de las comunidades y con observancia de los principios de autonomía y libre determinación para la toma de sus decisiones.⁷⁸ Se debe tomar en cuenta que el procedimiento jurisdiccional de cada comunidad, pueblo y nacionalidad se lo observa a partir de los usos y prácticas concretas que manifiestan.⁷⁹
70. Las partes deben tener en consideración que el análisis de esta Corte, dentro de una acción de esta naturaleza, no puede “adecuar las tradiciones ancestrales y el derecho indígena a la lógica y a los procedimientos de la jurisdicción ordinaria o procurar una asimilación forzada porque ello implica la superposición del derecho ordinario hegemónico”.⁸⁰

⁷⁶ Cfr. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 37.

⁷⁷ Artículo 66.1 de la LOGJCC.

⁷⁸ Cfr. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 51. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 27.

⁷⁹ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 35. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 41.

⁸⁰ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 86. Cfr. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 33 y 37.

71. La competencia de la Corte Constitucional, en el marco de esta garantía jurisdiccional, alcanza hasta verificar que la decisión adoptada por la autoridad indígena haya sido a través de un procedimiento que en la medida de lo posible, garantice “un resultado conforme al derecho propio de las comunidades” y con respeto a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.⁸¹ Es importante esta aclaración pues, en algunos casos, los derechos o garantías reconocidos en la jurisdicción ordinaria podrían ser, en mayor o menor medida, incompatibles con las peculiaridades procedimentales propias de la cultura indígena.⁸²
72. Así, el análisis de esta Corte debe versar sobre si se ha vulnerado el derecho al debido proceso y sus garantías entendidas como principios o valores constitucionales,⁸³ y no sobre si se ha transgredido formal y estrictamente alguna garantía.⁸⁴
73. Los accionantes afirmaron que las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 76.1 y 76.7.h) fueron conculcadas pues la autoridad indígena habría aplicado las normas, usos y costumbres de forma “arbitraria y violenta”, sin profundizar sobre la presunta vulneración. Tal como está formulado este cargo, la Corte se ve imposibilitada de realizar un análisis de constitucionalidad del proceder de la autoridad indígena accionada dentro del proceso 2014-0001, pues el mismo está formulado de manera general, sin identificar un hecho concreto que se relacione con la arbitrariedad alegada. La Corte insiste en que la mera enunciación de transgresiones, de manera abstracta, no permite determinar la conculcación de derechos constitucionales.⁸⁵
74. Por ende, este Organismo no se pronunciará sobre esta alegación, pues carece de información y elementos que permitan entender cómo el derecho propio de las comunidades de la UOCAIP fue empleado por la autoridad indígena accionada de manera arbitraria y/o violenta, afectando las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 76.1 y 76.7.h).

⁸¹ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36. Cfr. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 37. “La interpretación y argumentación jurídica en contextos del pluralismo jurídico igualitario da lugar a adaptaciones y cambios en las instituciones originales de los sistemas en relación, así como al surgimiento de híbridos jurídicos. Ejemplos de ello son nociones interculturales de debido proceso, sanción, víctima, propiedad o, como en el presente caso, de privación de libertad e integridad personal”. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 48.

⁸² Cfr. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 53.

⁸³ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

⁸⁴ Cfr. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 53.

⁸⁵ CCE, sentencia 1-12-EI, 17 de noviembre de 2021, párr. 77.

75. Así también, este Organismo no se pronunciará sobre las alegaciones de los accionantes relativas a supuestos hechos de violencia ocurridos el 7 de octubre de 2014, cuando aproximadamente 700 personas habrían invadido y generado daños físicos en el bien en disputa. A esta Corte le corresponde analizar si la decisión de la Asamblea General de dejar sin efecto la escritura de compraventa vulneró o no derechos, escapando estos supuestos hechos de esta competencia, más aún cuando no existe evidencia acerca de la participación que la Asamblea General de la UOCAIP pudo tener en la ocurrencia de estos acontecimientos.

5.2. Formulación de los problemas jurídicos

76. La Corte observa que los accionantes presentaron cargos completos acerca de los derechos al debido proceso en las garantías de juez competente y de defensa, y a la propiedad. En cuanto a la garantía de juez competente, sostienen que se vulneró en tanto la autoridad indígena dejó sin efecto un instrumento público cuyo estudio está reservado para la justicia ordinaria. En tanto a la garantía de defensa, manifiestan que nunca fueron notificados, lo que afectó su posibilidad de participar en el proceso. Mientras que, en relación al derecho a la propiedad, los accionantes consideran que la anulación de la escritura pública de compraventa es una confiscación.

77. En función de lo expuesto, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

- 1. ¿La decisión de 1 de septiembre de 2018 vulneró la garantía de juez competente por cuanto las autoridades de la UOCAIP dejaron sin efecto una escritura pública de compraventa, para lo cual no tendrían competencia en el marco de un proceso de justicia indígena?**
- 2. ¿La decisión de 1 de septiembre de 2018 vulneró la garantía de defensa porque durante el proceso no se habría notificado a los accionantes?**
- 3. ¿La decisión de 1 de septiembre de 2018 vulneró el derecho a la propiedad por ser confiscatoria?**

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La decisión de 1 de septiembre de 2018 vulneró la garantía de juez competente por cuanto las autoridades de la UOCAIP dejaron sin efecto una escritura pública de compraventa, para lo cual no tendrían competencia en el marco de un proceso de justicia indígena?

78. Los accionantes alegan que la autoridad indígena era incompetente en razón de la materia, pues no tenía la potestad de dejar sin efecto una escritura pública. A su parecer, es competencia de la justicia ordinaria pronunciarse sobre los instrumentos públicos, como escrituras, pues están estructurados bajo solemnidades específicas prescritas en normas de derecho ordinario.
79. La garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial está prevista en la Constitución de la siguiente manera:

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.⁸⁶

80. El texto constitucional no especifica las materias sobre las que la justicia indígena puede pronunciarse, y no existe una lista taxativa al respecto. Para verificar la competencia de la autoridad indígena es preciso realizar un análisis caso a caso, basándose en los elementos que prescribe la Constitución.
81. Los elementos que definen la competencia de una autoridad indígena para administrar justicia en un conflicto interno son: la capacidad para ejercer funciones jurisdiccionales, que el conflicto sea interno y que la disputa ocurra dentro de un ámbito territorial sobre el que la autoridad puede ejercer funciones jurisdiccionales a partir de su derecho propio. Estos tres elementos fueron verificados en la sección previa.
82. Cabe determinar si la anulación de la escritura pública de compraventa era una orden que la autoridad indígena podía emitir, en el marco del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, para resolver un conflicto interno. La disputa, como se detalló, se refiere

⁸⁶ CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr.54.

a un bien comunitario que habría sido enajenado sin cumplir con el derecho propio de las comunidades parte de la UOCAIP que, según la autoridad indígena accionada y el informe pericial, determina que los bienes de comunidades, asociaciones o federaciones comunitarias no pueden ser dispuestos para otros fines o beneficios que no sean los de la comunidad.⁸⁷

83. El carácter comunitario de la propiedad implica que su titular es la comunidad en su conjunto, y su ejercicio se rige por su derecho propio.⁸⁸ En virtud de su autodeterminación y del derecho a desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales establece que cada comunidad tiene derecho a ejercer la administración y control social de su territorio, conforme a sus usos y costumbres.
84. En esta misma línea, el artículo 32 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconoce que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”.⁸⁹
85. De tal forma, los derechos a la propiedad colectiva y a la libre determinación abarcan la autonomía de las comunidades, pueblos o nacionalidades para organizarse territorialmente. Esta atribución se puede expresar a través de decisiones, de autoridades indígenas competentes, sobre disputas dentro del territorio en el que pueden administrar justicia indígena.
86. La UOCAIP tiene un amplio margen de libertad para establecer los mecanismos de administración de la tierra comunitaria que considere más oportunos y adecuados, siempre que estos no afecten derechos humanos. Por consiguiente, esta Corte no puede juzgar la

⁸⁷ Esta norma del derecho propio de las comunidades tiene relación con el estatuto de la Federación, pues en los artículos 1 y 4.a se detalla que su domicilio es la parroquia de Pasa y su propósito principal es el desarrollo de proyectos comunitarios dentro de este ámbito territorial. Este elemento, junto con la información recabada en el informe pericial, así como los datos entregados por la autoridad indígena en audiencia acerca de que el bien en disputa fue vendido por la Diócesis de Ambato a la Federación “para construir un centro de capacitación y reflexión [...] [y] trabajar en las actividades programadas [...] [como] la implementación de semilleros de hortalizas, viveros de plantas nativas y medicinales, artesanías, medicina natural”, permiten concluir que el bien se encuentra dentro el ámbito territorial de la Asamblea General de la UOCAIP y tiene una naturaleza comunitaria.

⁸⁸ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 115.

⁸⁹ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 121.

conveniencia de estos mecanismos a menos que estos transgredan los límites expresamente previstos en la Constitución, como es el respeto por los derechos humanos.

- 87.** Es importante recordar que, dentro de acciones como la presente, la Corte no puede realizar interpretaciones monoculturales, sobreponiendo las prácticas de la justicia y sistema ordinario sobre los usos y costumbres de los sistemas de justicia indígena. Por ende, no cabe una equiparación automática de la lógica y reglas del sistema ordinario sobre instrumentos públicos en un proceso de justicia indígena. Sobre todo, cuando estos instrumentos versan sobre bienes comunitarios cuyos elementos trascienden la posesión física y sobre los que se reconoce una relación espiritual.⁹⁰
- 88.** Dadas las características del bien (ubicado en el territorio de comunidades con un sistema de justicia indígena y siendo comunitario), no se puede seguir la lógica de que las cosas se deshacen como se hacen en el sistema de justicia ordinario. Existen prácticas y derechos propios ancestrales que deben dialogar con el sistema y normas ordinarias. Imponer una única línea de pensamiento o interpretación desconocería los derechos de las comunidades a la autonomía, administración de justicia indígena y organización territorial, además de contravenir los principios reconocidos en la Constitución y la LOGJCC.
- 89.** No sería coherente que la Constitución reconozca a las comunidades la facultad para administrar justicia indígena, la obligatoriedad de sus decisiones y el deber de los órganos e instituciones del Estado de ejecutarlas y, al mismo tiempo, limite su capacidad para reparar vulneraciones o retrotraer el daño identificado. Esta Corte considera que, dentro de los deberes reconocidos a favor de las comunidades indígenas, se encuentra el de respetar y garantizar sus formas y sistemas de gobierno y organización. Esto justifica que las autoridades indígenas tienen competencia para tomar decisiones que, en el marco de su derecho propio y respetando los derechos humanos, aseguren su autonomía, bienes comunitarios y organización socio-política.
- 90.** La decisión de dejar sin efecto una escritura pública de un bien inmueble comunitario, así como ordenar su inscripción al Registro de la Propiedad pertinente, es el resultado dentro de un proceso adoptado en el marco de un conflicto interno. Este proceso se refiere a un bien dentro de la competencia territorial de la autoridad indígena y con la finalidad de

⁹⁰ CCE, dictamen 12-18-TI/19, 9 de abril de 2019, párr. 49. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 24. CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 54. Cfr. Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, artículo XIII numeral 3.

resarcir una vulneración del derecho propio de las comunidades de la UOCAIP y del derecho a la propiedad colectiva.

91. Esta Corte observa que, en el caso concreto, la Asamblea General resolvió sobre uno de los elementos del derecho a la propiedad colectiva y lo hizo en el marco de su competencia para administrar justicia y organizar su territorio. Toda vez que la Asamblea General de la UOCAIP se pronunció sobre un tema que es parte de los derechos a la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas, su accionar, en principio, se encuentra dentro de su ámbito competencia.
92. Bajo estas consideraciones, la Corte no observa que la autoridad indígena haya vulnerado la garantía de juez competente al dejar sin efecto la escritura de un bien comunitario transferido sin cumplir las prácticas de las comunidades de la UOCAIP. En consecuencia, se descarta el cargo sobre el derecho en cuestión.

6.2. ¿La decisión de 1 de septiembre de 2018 vulneró la garantía de defensa porque durante el proceso no se habría notificado a los accionantes?

93. Los accionantes alegan que no pudieron defenderse, pues nunca habrían sido notificados sobre el procedimiento de justicia indígena.
94. La garantía de defensa se encuentra reconocida en el artículo 76.7.a) de la Constitución, y es parte de una serie de reglas constitucionales que garantizan el debido proceso.⁹¹ Entendida esta garantía como un principio o valor, la misma busca asegurar que las partes dentro de un proceso de administración de justicia indígena cuenten con la oportunidad de comparecer y presentar elementos de cargo y descargo.⁹²
95. En este caso, la autoridad indígena accionada afirmó en la audiencia que constaba en el expediente una razón de notificación. Adicionalmente, alegó que no es factible que los accionantes no hayan conocido del proceso de justicia indígena, pues iniciaron y participaron en procesos judiciales ante la justicia ordinaria, a raíz del inicio del proceso 2014-0001.⁹³

⁹¹ CCE, sentencia 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párrs. 23.1 y 23.2. CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 33.

⁹² CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 78.

⁹³ Los accionantes iniciaron tres procesos ante la justicia ordinaria y en dos de ellos la autoridad resolvió declinar su competencia. A saber: una denuncia presentada el 7 de octubre de 2014, y sobre la que el juez de la Unidad

96. Si bien es posible que esa razón exista, de la revisión del expediente 2014-0001 no consta razón de notificación a los accionantes, ni a ninguna de las partes en general. La Corte es consciente de que no puede exigir en este tipo de casos un documento escrito que muestre la notificación a los compradores en general, y a los accionantes en específico. Ello implicaría homologar la forma de notificación del sistema de justicia ordinario (que fundamenta su estándar de prueba en la existencia de documentos, información o datos por escrito),⁹⁴ a las costumbres, prácticas y derecho propio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La Corte, a partir del principio de pluralismo jurídico, debe ser consciente de que no todos los sistemas de administración de justicia indígena funcionan de la misma manera ya que cada comunidad, pueblo y nacionalidad indígena tiene la autonomía de organizar su sistema político-social de acuerdo a su derecho propio.⁹⁵ Esto se evidencia en que existen sistemas que otorgan, por ejemplo, una mayor prevalencia a la oralidad que otros.⁹⁶
97. Frente a esta contraposición de alegaciones, en que las dos partes realizan afirmaciones contrarias sobre un mismo hecho sin evidencia alguna, y considerando que dentro de este tipo de acciones la Corte tiene la obligación de entender los hechos y las normas de forma intercultural y garantizando el pluralismo de los sistemas normativos, así como de los usos y costumbres de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, corresponde realizar un análisis del caso a partir del contexto general en que transcurrieron los hechos.
98. Así, tras una revisión del sistema de consulta de procesos judiciales electrónicos E-SATJE 2020 (párr. 3-9 *supra*), esta Corte observa que la autoridad indígena compareció en los tres procesos y en dos de ellos la justicia ordinaria declinó su competencia por existir un proceso ante la justicia indígena. Esta declinación se generó, al menos, tres años antes de que se lleve a cabo la Asamblea General de 1 de septiembre de 2018 que resolvió sobre la situación jurídica de los compradores, incluida la situación de los accionantes. En este sentido, este Organismo tiene elementos suficientes para considerar que los accionantes

Judicial Penal con sede en el cantón Ambato resolvió declinar su competencia a favor de la UOCAIP el 25 de junio de 2019. Un acto urgente de inspección judicial presentado el 8 de octubre de 2014, y sobre la que el juez responsable resolvió declinar su competencia, a favor de la UOCAIP, el 5 de enero de 2015.

⁹⁴ Sobre la importancia de reducir a escrito las actuaciones procesales en los sistemas de justicia ordinario y constitucional, Cfr.: CCE, sentencia 265-18-EP/23, 12 de abril de 2023, párr. 40-41. CCE, sentencia 1866-13-EP/19, 14 de mayo de 2019, párr. 36-42.

⁹⁵ LOGJCC, artículo 66.2.

⁹⁶ Sobre la importancia de la oralidad dentro de este tipo de acciones, Cfr.: LOGJCC, artículo 66.5. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 85.

tuvieron la posibilidad de conocer de la existencia del proceso y, de así haberlo decidido, participar en el mismo.

- 99.** Por ende, esta Corte no identifica de qué manera la garantía de defensa de los accionantes pudo conculcarse dado que, conforme se observa de los hechos referidos en la sección “1.4. Proceso de justicia indígena” y las consideraciones anteriores, durante varios años tuvieron la oportunidad de defenderse, comparecer durante las Asambleas Generales, presentar alegatos y pruebas, así como refutar los cargos por los que se les acusaba, y no lo hicieron. Por consiguiente, se descarta este cargo.
- 100.** No obstante, se llama la atención a la autoridad indígena, así como a su defensa técnica, por la falta de diligencia en entregar a la Corte información que acredite sus afirmaciones, a pesar de haberse comprometido a hacerlo durante la audiencia de Pleno. Además, se recuerda a la autoridad indígena accionada su obligación de asegurarse, en todo conflicto interno que conozca y resuelva, que las personas que puedan ser afectadas por sus decisiones tengan la posibilidad de participar de los espacios donde se toman las decisiones que podrían afectarlas, y defender sus derechos.

6.3. ¿La decisión de 1 de septiembre de 2018 vulneró el derecho a la propiedad por ser confiscatoria?

- 101.** Los accionantes alegan que la decisión de la justicia indígena, al dejar sin efecto la escritura pública, incurrió en una confiscación.
- 102.** El artículo 321 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad en sus distintas formas, dentro de las que está la propiedad comunitaria. El numeral 4 del artículo 57 reconoce el derecho colectivo de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a mantener la propiedad colectiva de la tierra comunitaria y garantiza su carácter imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible.⁹⁷ El artículo 60 reconoce la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial, y el artículo 323 prohíbe la confiscación.
- 103.** El derecho a la propiedad, en el contexto de comunidades indígenas, tiene un contenido y alcance específicos, pues es parte de un conjunto de derechos colectivos que permiten a

⁹⁷ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 111 y 118.

las comunidades indígenas defender su autonomía y existencia como grupo, con respecto a individuos y colectividades ajenos al grupo, así como a sus propios miembros.⁹⁸

- 104.** El fundamento de este derecho radica en la estrecha y esencial relación entre los pueblos indígenas y el territorio en el que habitan. Para los pueblos indígenas, el territorio es un elemento tanto material como espiritual, indispensable para preservar su identidad cultural y transmitirla a las generaciones futuras.⁹⁹ En consecuencia, este territorio no solo es su principal medio de subsistencia, sino también un elemento integral de su cosmovisión.¹⁰⁰ Evidencia de ello en el presente caso es el fin para el que la Federación adquirió el bien, como se señaló en la audiencia.¹⁰¹
- 105.** La propiedad también es un prerequisite para el ejercicio de otros derechos, pues proporciona espacios para la vivienda, la soberanía alimentaria, la espiritualidad y la resolución de conflictos.¹⁰² En este sentido, esta Corte ha señalado que el derecho de propiedad sobre las tierras comunitarias tiene una dimensión colectiva, cuyo titular es el pueblo o comunidad correspondiente, y una dimensión individual, cuyos titulares son las personas que conforman dichos pueblos o comunidades.¹⁰³
- 106.** Bajo esta perspectiva, y en atención al principio de interculturalidad, el derecho a la propiedad en este caso debe ser interpretado y aplicado tomando en cuenta el derecho propio que rige a las comunidades de la UOCAIP y regula su relación con la tierra.¹⁰⁴
- 107.** Al respecto, la decisión se basó, según la autoridad indígena accionada y el informe pericial, en una norma de larga data en la justicia indígena. Esta norma establece que los bienes de comunidades, asociaciones o federaciones comunitarias no pueden ser dispuestos para otros fines o beneficios que no sean los de la comunidad.¹⁰⁵ Así, después de revisar la decisión, la Corte verifica que la autoridad indígena se pronunció sobre un derecho colectivo, como es la propiedad comunitaria, específicamente en su componente de inalienabilidad.

⁹⁸ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 122.

⁹⁹ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 112.

¹⁰⁰ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 112.

¹⁰¹ Audiencia, minuto 00:30:24 y minuto 00:31:00.

¹⁰² CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 113.

¹⁰³ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 122.

¹⁰⁴ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 116.

¹⁰⁵ Ver nota al pie 85.

- 108.** Sin embargo, pese a que la materia sobre la que se resolvió está dentro de sus competencias, la autoridad indígena accionada no ha presentado justificación alguna para considerar que los compradores no merecían un resarcimiento por parte de la Federación, pues fueron los propios miembros de la Federación quienes negociaron respecto de un bien sobre el que existía una prohibición.
- 109.** Los compradores no sabían ni debían saber que el bien en cuestión era comunitario y no podía ser enajenado. Menos aún cuando la venta fue autorizada por una directiva legítimamente registrada que justificó, ante notario público y mediante una razón, la falta de autorización de las otras organizaciones parte de la Federación. Si bien la autoridad indígena puede determinar si la compraventa vulneró el derecho propio de las comunidades de la UOCAIP, esta determinación no puede perjudicar los derechos de terceros.
- 110.** Es importante recordar que, así como la Constitución, la LOJGCC y la jurisprudencia de esta Corte reconocen el principio de autonomía de la justicia indígena, lo que garantiza que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen “de un máximo de autonomía y un mínimo de restricciones en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”,¹⁰⁶ no es menos cierto que el ejercicio de las facultades jurisdiccionales de las autoridades indígenas está limitado al respeto de la “Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales”.¹⁰⁷
- 111.** Al momento en que la autoridad indígena accionada adoptó la decisión impugnada, los accionantes, y los compradores del bien materia de la disputa, eran titulares del derecho a la propiedad. Sobre este derecho, la autoridad indígena accionada tenía la obligación de respetar y garantizarlo, a pesar de constatar una práctica no autorizada, como la compraventa de un bien comunitario sin la autorización pertinente y para un fin distinto a actividades comunitarias. Es más, dentro de la audiencia, la defensa técnica de la autoridad indígena afirmó que están de acuerdo con “restituir el tema económico que tal vez en ese entonces ellos [los compradores] entregaron [...]”.¹⁰⁸
- 112.** Bajo las consideraciones antes mencionadas, la Corte observa que la autoridad indígena vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes al dejar sin efecto la escritura de

¹⁰⁶ Constitución, artículo 57. LOGJGCC, artículo 66.3. CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 83.

¹⁰⁷ Constitución, artículo 171.

¹⁰⁸ Audiencia, minuto 00:38:29.

compraventa sin resarcir a los accionantes el daño que la Federación les generó. En consecuencia, la autoridad indígena accionada, a través de su derecho propio, deberá restituir el valor pagado por los accionantes, así como a terceros con interés que estén involucrados en la compraventa del bien a la Federación.¹⁰⁹

- 113.** Para el cumplimiento de esta medida, la autoridad indígena deberá actuar conforme el artículo 171 de la Constitución, respetando los derechos de las partes, como son el debido proceso, propiedad, entre otros. En cuanto a la propiedad, en caso de que el bien esté, actualmente, en posesión de los compradores, la autoridad indígena accionada, en el marco de su autonomía, deberá tomar en cuenta el derecho a la vivienda y a la protección especial a grupos de atención prioritaria, antes de adoptar su decisión.

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 extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena **5-18-EI**.
- 2. Declarar** que la resolución adoptada por la UOCAIP, el 1 de septiembre de 2018 en Asamblea General, vulneró el derecho de los accionantes a la propiedad por no haber sido resarcido el daño que la Federación les generó.
- 3. Disponer** que la Asamblea General de la UOCAIP, en el plazo de 90 días a partir de la notificación de la presente sentencia, lleve a cabo una nueva asamblea en la que convoque a los accionantes, y terceros con interés, para que se les pueda resarcir accionantes por el daño ocasionado por la Federación.
- 4.** En atención a lo prescrito por el numeral 13 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone:

¹⁰⁹ Dentro de la audiencia pública, uno de los comparecientes como tercero con interés, afirmó que el valor pagado por el bien fue de US \$ 28.000,00 (minuto 01:15:24).

1. Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma de las comunidades que forman parte de la UOCAIP.
2. La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante los accionantes y la autoridad indígena, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
5. Notifíquese 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce y el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 5-18-EI/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 5-18-EI/24. Sin embargo, considero necesario expresar los siguientes argumentos adicionales.
2. El voto de mayoría acepta la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, al advertir que la resolución del 1 de septiembre de 2018 emitida por la Asamblea General de la UOCAIP vulneró el derecho a la propiedad de María Beatriz Chango Laguna y de José Antonio Yancha Quilligana (“**accionantes o propietarios**”). La sentencia 5-18-EI/24 determinó que la vulneración se produjo cuando la UOCAIP dejó sin efecto la escritura de compraventa celebrada el 11 de julio de 2013 respecto del bien inmueble de 1.308 metros², que se encuentra en la parroquia de Pasa, cantón Ambato, provincia de Tungurahua. Además, esta Corte dispuso que la Asamblea General de la UOCAIP realice una nueva asamblea en la que convoque a los accionantes y a los terceros con interés para poder resarcir a los accionantes por la transgresión identificado.
3. Sin embargo, observo que la decisión 5-18-EI/24 afirma que no se habría vulnerado el derecho a la defensa por la falta de notificación a los accionantes. Lo anterior, pues la decisión considera que la participación de los accionantes en procesos judiciales ordinarios, en los que se declinó la competencia, demuestra que tenían conocimiento del proceso iniciado ante la justicia indígena. Así, la falta de evidencia de la notificación sobre el procedimiento de justicia indígena se habría “subsanoado”, sin verificar que existe alguna evidencia concreta de que los accionantes conocían de la realización de la asamblea general de la UOCAIP realizada el 1 de septiembre de 2018.
4. Al respecto, considero importante realizar algunas consideraciones sobre: **a)** la garantía de notificación en el derecho indígena, y **b)** la “subsanoación” de la notificación debido a que los accionantes habían participado en otros procesos ordinarios y a la declinación de competencia, en el caso *in examine*.
 - a. Sobre la garantía de notificación en el derecho indígena**
5. En términos generales, el procedimiento de administración de justicia indígena incorpora cinco fases:

- i) *Willachina* (demanda, denuncia): consiste en el requerimiento a la autoridad indígena para que intervenga en la solución de un conflicto interno.
 - ii) *Tandanakuy* (asamblea general): en esta etapa se convoca a la asamblea general para que dé inicio al periodo de investigación de los hechos. Y, también, se produce la *willana* (avisar, informar) que corresponde al momento procesal en que “es necesario que las partes sean **notificadas** (convocadas) a la Asamblea General en la cual se resolverá el conflicto, en caso de no acudir por dos ocasiones la asamblea delega[rá] una comisión que tendrá como objetivo exigir que se presenten las partes o será resuelto el conflicto en ausencia” (énfasis añadido).¹
 - iii) *Tapuykuna* (averiguación o investigación): consiste en designar comisiones o responsables para investigar los hechos que dieron origen al caso. Así, cuando existan elementos que confirmen la denuncia, se convoca nuevamente a la asamblea general para que dé inicio al periodo de análisis y discusión, confrontando a las partes procesales. Además, “en esta etapa deben participar los implicados, las víctimas, sus familiares y personas de relevancia en la comunidad”.²
 - iv) *Kishpichirina* (debate cara a cara): al tener certeza sobre los hechos se determina la culpabilidad o inocencia y se determina las medidas de solución o los términos de conciliación entre las partes.
 - v) *Paktachina* (hacer cumplir): en esta etapa se establece la sanción que tiene como objetivo restituir el equilibrio y castigar.³
6. De acuerdo a lo expuesto, la notificación o *willana* es uno de los elementos centrales en el procedimiento de administración de justicia indígena, porque no solo implica poner en conocimiento el inicio del proceso a los sujetos procesales, sino que pretende también garantizar su asistencia a la asamblea general. De esta forma, la notificación se vuelve **determinante** en la resolución de un conflicto, pues desde que inicia el *tandanakuy* los sujetos procesales deben intervenir en la discusión de los hechos, confrontación, medidas de solución, conciliación, entre otros.

¹ Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi MICC y Corporación de Pueblos Kichwas de Saraguro CORPUKIS, *Manual de Justicia Indígena*, 2018, p. 19.

² *Ibíd.*, p. 19.

³ *Ibíd.*, pp. 19 y 20.

7. Así las cosas, estimo que la notificación en el procedimiento de administración de justicia indígena no es una mera formalidad que puede ser “subsanaada”. Tanto es así, que, por lo general, si una persona no asiste por dos ocasiones a la asamblea general, se conforma una comisión que puede exigir su comparecencia a la Asamblea. Es decir, se realiza esfuerzos para asegurar la comparecencia de todos los sujetos procesales. Por ello, considero necesario enfatizar que, en un derecho oral como es el derecho indígena, la intervención de los sujetos procesales reviste de mayor importancia. Además, la conciliación o resolución de sanción no se realiza de forma vertical e impositiva. Al contrario, la decisión de la asamblea comunitaria es dialógica, consensuada y su objetivo es reestablecer las relaciones comunitarias.
8. De esta forma, la autoridad indígena, en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, no solo debe garantizar el derecho al debido proceso desde una perspectiva intercultural (art. 171 CRE). También debe precautelar el debido proceso en la administración de justicia indígena conforme su derecho propio y costumbres.
9. De ninguna manera esta obligación implica homologar el derecho indígena al derecho estatal y, consecuentemente, asumir que la garantía de la notificación se desarrollará en los mismos términos que determina las normas procesales generales. Adicionalmente a las reglas dispuestas en el párrafo 5 *supra*, es necesario considerar que el derecho indígena es un derecho oral y, por tanto, la notificación obedece también a esos usos y costumbres. Por lo expuesto, considero que la notificación que realiza la autoridad indígena no necesariamente debe reducirse a un documento escrito, pero sí existen otras formas de justificar su cumplimiento.

b. Sobre la “subsanaación” de la notificación

10. En la resolución del segundo problema jurídico, la decisión 5-18-EI/24 concluye que no se puede identificar de qué manera la garantía de la defensa de los accionantes fue lesionada, ya que durante cuatro años tuvieron la oportunidad de defenderse, presentar alegatos y pruebas, y refutar las acusaciones en varios juicios ordinarios. Además, indica que, debido a que dos de los tres procesos ordinarios finalizaron en la declinación de competencia, se ha “subsanaado” la falta de evidencia de la notificación. De este modo, se asumió que la participación en uno o varios procesos en la justicia ordinaria compensa de alguna manera la obligación de notificar a los accionantes a la asamblea general en que se decide el conflicto.

11. Esta Magistratura, respecto a la declinación de competencia a favor de una autoridad indígena, dispuso que “ante una solicitud de declinación de competencia, las juezas y juezas ordinarios deberán limitarse exclusivamente a verificar la existencia de un proceso de justicia indígena”.⁴ De este modo, cuando el juez verifique la existencia de un proceso de justicia indígena no puede negarse a declinar la competencia.
12. Si el requisito para la declinación de competencia es la existencia de un proceso de justicia indígena es necesario determinar ¿cuándo existe dicho proceso? Conforme lo expuesto en el párrafo 5 *supra*, el proceso empieza con la *willachina*. A partir de entonces, inicia el período de investigación que es conducido por la asamblea general en la fase denominada *tandanakuy*, en la cual debe desarrollarse la *willana* o notificación. Así, se puede inferir que la existencia de un proceso en la justicia indígena se produce en la fase *tandanakuy*, ya que a partir de este momento la autoridad indígena tiene conocimiento del conflicto e inicia la investigación. Por lo tanto, la declinación de la competencia se produce cuando el proceso de justicia indígena se encuentra en conocimiento de la asamblea general y se realizó la **notificación** o *willana*. Es decir, la notificación sobre un proceso de justicia indígena debe producirse de forma anterior o en todo caso simultánea a la declinación de competencia, pero no de forma posterior.
13. Por lo dicho, en el caso que se analiza, considero que el único hecho que podía asumirse es que la autoridad indígena ya había iniciado un proceso de justicia indígena para que proceda la declinación de competencia. Sin embargo, de esta afirmación de ninguna manera se deduce que el proceso de declinación de competencia realizado por los jueces podía asimilarse o subsanar la obligación de notificar a los accionantes a la realización de la asamblea general (realizada el 1 de septiembre de 2018) en la que se decidía el conflicto que les afectaba. Es decir que, la existencia de varios procesos ordinarios y de declinaciones de competencia, no excusan a la obligación de notificar en concreto a los afectados con la fecha de realización de la asamblea general, en la cual se resolverá el conflicto.
14. En consecuencia, la sentencia 5-18-EI/24 debía constatar cuándo y de qué forma la autoridad indígena realizó la notificación, sin que ello implique que dicha notificación debía realizarse por escrito, en el domicilio de los accionantes o de acuerdo a lo que dispone el derecho estatal ordinario. Principalmente, considerando que este Organismo ha enfatizado en que la notificación a las partes, como sucede en la justicia indígena:

⁴ CCE, sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 54.

garantiza su participación y que puedan defender sus posiciones, a ser oídos ante los tribunales de justicia, contravenir los argumentos de la contraparte, así como a presentar sus argumentos o pruebas de descargo, con lo cual la notificación constituye un acto trascendental que garantiza la comparecencia de los procesados en un asunto controvertido.⁵

15. Por todo lo expuesto, concuerdo con la decisión 5-18-EI/24 al declarar la vulneración del derecho a la propiedad de los accionantes, pero estimo que también se debía declararse la vulneración del derecho a la defensa (art. 76.7 CRE); pues, la misma sentencia afirma que: “De la revisión del expediente 2014-0001, en efecto, no consta alguna razón de notificación a los accionantes ni a ninguna de las partes en general”, y ésta falta no podía ser “subsanaada” por otros medios.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.09.27
11:07:44 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 5-18-EI, fue presentado en Secretaría General el 24 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁵ CCE, sentencia No. 161-14-SEP-CC, 7 de octubre de 2014, pág. 11.

Voto salvado**Juez:** Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 5-18-EI/24****VOTO SALVADO****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 5-18-EI/24 (“**sentencia de mayoría**”) en sesión ordinaria celebrada el 12 de septiembre de 2024. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado por las siguientes razones: **(i)** considero que una autoridad indígena no tiene competencia para dejar sin efecto la escritura pública de un bien inmueble al resolver un conflicto dentro de la comunidad, pues estaría invadiendo competencia de autoridades investidas por parte del Estado; y **(ii)** a mi juicio, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa porque no se le habría citado ni convocado a los accionantes dentro del proceso de justicia indígena.
2. Además, debo señalar que la sentencia de mayoría, en varios apartados, realiza apreciaciones sobre la justicia indígena con las cuales no puedo estar de acuerdo. Debo expresar mi preocupación con la línea que la mayoría de la Corte Constitucional ha desarrollado en este tipo de casos, en donde se ha permitido a la justicia indígena que opere de manera similar a la justicia ordinaria invadiendo competencias que corresponden únicamente a las autoridades con potestades otorgadas por el Estado e instituciones propias del orden jurídico ordinario.

1. Una autoridad indígena no tiene competencia para dejar sin efecto la escritura pública de un bien inmueble al resolver un conflicto dentro de la comunidad, pues estaría invadiendo la competencia de autoridades con potestades estatales.

3. La sentencia de mayoría, al analizar este primer punto, establece lo siguiente:

La decisión de dejar sin efecto una escritura pública de un bien inmueble comunitario, así como ordenar su inscripción al Registro de la Propiedad pertinente, es el resultado dentro de un proceso adoptado en el marco de un conflicto interno. Este proceso se refiere a un bien dentro de la competencia territorial de la autoridad indígena y con la finalidad de resarcir una vulneración del derecho propio de las comunidades de la UOCAIP y del derecho a la propiedad colectiva.

Esta Corte observa que, en el caso concreto, la Asamblea General resolvió sobre uno de los elementos del derecho a la propiedad colectiva y lo hizo en el marco de su competencia para administrar justicia y organizar su territorio. Toda vez que la Asamblea General de la UOCAIP se pronunció sobre un tema que es parte de los derechos a la autonomía y libre

determinación de las comunidades indígenas, su accionar, en principio, se encuentra dentro de su ámbito competencia.

4. Al respecto, considero que esta apreciación parte de la premisa de que mientras una autoridad indígena esté resolviendo un conflicto interno, puede dejar sin efecto una escritura pública bajo la justificación de que se encuentra ejerciendo sus derechos a la autonomía y libre determinación.
 5. Lo anterior implicaría que las autoridades indígenas, siempre que estén resolviendo un conflicto interno, se encuentran habilitadas para dejar sin efecto jurídico cualquier asunto que estimen pertinente y de esta forma invaden las competencias de autoridades de nuestro ordenamiento jurídico. En el caso en concreto, invadieron las competencias del Registrador de la Propiedad del lugar en donde se encontraba la comuna.
 6. Por lo tanto, me parece sumamente peligroso que se permita a las autoridades de justicia indígena que tengan una carta blanca para alterar la seguridad jurídica y nuestro ordenamiento bajo la excusa de que están ejerciendo sus derechos, desestimando lo dispuestos en el inciso primero del artículo 171 de la CRE “(...) Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.”.
 7. De este modo, considero que una autoridad indígena no tiene competencia para actuar de la forma descrita en párrafos anteriores. Cabe señalar que la sentencia de mayoría afirma que: “El texto constitucional no especifica las materias sobre las que la justicia indígena puede pronunciarse, y no existe una lista taxativa al respecto. Para verificar la competencia de la autoridad indígena es preciso realizar un análisis caso a caso, basándose en los elementos que prescribe la Constitución”. Bajo esta lógica, la autoridad indígena, cuando esté conociendo un conflicto interno, podría dejar sin efecto una sentencia que ha condenado a una persona por algún delito, y de este modo estaría invadiendo competencias específicas de la justicia ordinaria.
 8. Así, dejo en evidencia que la línea que ha tomado la mayoría de la Corte Constitucional para resolver este caso, conllevaría a un caos dentro del ordenamiento jurídico, toda vez que no se encuentra apegado a lo que establece la CRE respecto a la justicia indígena.
- 2. Vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la defensa a los accionantes dentro del proceso de justicia indígena**

9. Sobre este punto, la sentencia de mayoría sostiene que no se vulneró el derecho a la defensa de los accionantes toda vez que:

(...) tras una revisión del sistema de consulta de procesos judiciales electrónicos E-SATJE 2020 (párr. 3-9 supra), esta Corte observa que la autoridad indígena compareció en los tres procesos y en dos de ellos la justicia ordinaria declinó su competencia por existir un proceso ante la justicia indígena. Esta declinación se generó, al menos, tres años antes de que se lleve a cabo la Asamblea General, de 1 de septiembre de 2018, que resolvió sobre la situación jurídica de los compradores, incluida la situación de los accionantes. En este sentido, este Organismo tiene elementos suficientes para considerar que los accionantes tuvieron la posibilidad de conocer de la existencia del proceso y, de así haberlo decidido, participar en el mismo.

Por ende, esta Corte no identifica de qué manera la garantía de defensa de los accionantes pudo conculcarse (...).

10. Para llegar a la conclusión mencionada en el párrafo previo, la sentencia de mayoría afirmó lo siguiente:

De la revisión del expediente 2014-0001, en efecto, no consta alguna razón de notificación a los accionantes ni a ninguna de las partes en general. La Corte es consciente de que no puede exigir en este tipo de casos un documento escrito que muestre la notificación a los compradores en general, y a los accionantes en específico. Ello implicaría homologar la forma de notificación del sistema de justicia ordinario (que fundamenta su estándar de prueba en la existencia de documentos, información o datos por escrito), a las costumbres, prácticas y derecho propio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La Corte, a partir del principio de pluralismo jurídico, debe ser consciente de que no todos los sistemas de administración de justicia indígena funcionan de la misma manera ya que cada comunidad, pueblo y nacionalidad tiene la autonomía de organizar su sistema político-social de acuerdo a su derecho propio.

11. Ahora bien, la mayoría de la Corte Constitucional reconoce que no se notificó a los accionantes ni a las partes dentro del proceso de justicia indígena, pero que la Corte no puede exigir un documento que demuestre la notificación ya que esto implicaría homologar el proceso indígena con la notificación del sistema de justicia ordinario. Sin embargo, para concluir que no se vulneró el derecho a la defensa de los accionantes, se manifiesta que los mismos comparecieron a procesos de justicia ordinaria en donde se declinó la competencia por existir un proceso de justicia indígena y que por lo mismo “tuvieron la posibilidad de conocer de la existencia del proceso y, de así haberlo decidido, participar en el mismo”.

12. A partir de lo anterior, considero que la sentencia de mayoría afirma que los accionantes se habrían dado por citados respecto del proceso de justicia indígena porque supuestamente si tuvieron oportunidad de conocer de la existencia del mismo. Justamente esto implicaría “homologar” la justicia indígena con la ordinaria, al usar como parte del análisis procesos de la justicia ordinaria y asumir que los accionantes se habrían dado por citados.
13. En lo medular de mi desacuerdo, el fallo de mayoría permitiría que la justicia indígena puede ser impartida sin escuchar a las partes implicadas dentro del conflicto comunitario, y que cualquier persona que podría ser potencialmente afectado de una decisión indígena debe encontrar los medios para darse a escuchar y comparecer a un proceso del cual no tienen conocimiento, ni entendimiento de cómo funciona, y al que no se les ha convocado. Lo anterior deja en total indefensión a una de las partes.
14. Además, el análisis realizado por la mayoría de la Corte no toma en cuenta que uno de los momentos más importantes dentro del proceso de justicia indígena es la Asamblea General, ya que la comunidad, junto a las autoridades, toma las decisiones sobre el proceso. Los accionantes afirmaron que no pudieron comparecer al proceso indígena pues no se les habría notificado con ninguna de las actuaciones. Entonces, al no haber podido comparecer a la Asamblea General y ser escuchados ante las autoridades indígenas, es claro que se vulneró su derecho al debido proceso en las garantías a la defensa y a ser escuchados en el momento procesal oportuno.
15. En virtud de lo esgrimido, considero que existió una flagrante extralimitación de la autoridad indígena al haber dejado sin efecto una escritura pública, lo cual implicó una invasión a las competencias de la autoridad competente y que se vulneró el derecho de los accionantes al debido proceso toda vez que no habrían podido comparecer al proceso de justicia indígena ya que no habría sido convocados ni notificados con ninguna actuación dentro del mismo.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.10.01
15:10:08 -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 5-18-EI, fue presentado en Secretaría General el 23 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 5-18-EI/24****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En relación con la sentencia 5-18-EI/24 de 12 de septiembre de 2024, expreso mi respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por quienes votaron a favor de esta. Sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, en los siguientes términos:
2. La sentencia en mención analiza la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena presentada por María Beatriz Chango Laguna y José Antonio Yancha Quilligana (“**accionantes**”), en contra de la resolución de 1 de septiembre del 2018 (“**resolución impugnada**”), dictada por la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Pasa (“**UOCAIP**”).
3. Conforme se desprende de la sentencia de mayoría, el 11 de julio de 2013, se celebró un contrato de compraventa ante la Notaría Tercera del cantón San Pedro de Pelileo, entre la Federación de Mujeres “Tránsito Amaguaña” (“**Federación**”) y varios compradores, para la adquisición de un bien inmueble de 1.308 metros cuadrados, que se encuentra en la parroquia de Pasa, cantón Ambato, provincia de Tungurahua. De forma posterior, la UOCAIP, a través de la resolución impugnada declaró nula la escritura de compraventa celebrada el 11 de julio de 2013, por la venta sin autorización de un supuesto bien comunitario perteneciente a la Federación y resolvió que “las cosas vuelvan al estado anterior a la venta, para lo cual se procederá a notificar al Señor Registrador de la Propiedad”.
4. A partir de los cargos planteados por los accionantes, se formularon tres problemas jurídicos, y luego de su análisis se determinó que la Corte:
 - i) “no observa que la autoridad indígena haya vulnerado la garantía de juez competente al dejar sin efecto la escritura de un bien comunitario transferido sin cumplir las prácticas de las comunidades de la UOCAIP”;
 - ii) “no identifica de qué manera la garantía de defensa de los accionantes pudo conculcarse dado que [...] durante varios años tuvieron la oportunidad de defenderse, comparecer durante las Asambleas Generales, presentar alegatos y pruebas, así como refutar los cargos por los que se les acusaba, y no lo hicieron”; y,

- iii) “observa que la autoridad indígena vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes al dejar sin efecto la escritura de compraventa sin resarcir a los accionantes el daño que la Federación les generó”.
5. Coincido que la resolución impugnada vulneró el derecho a la propiedad por no resarcir a los accionantes por el daño que se les causó, como afirma la sentencia de mayoría; no obstante, considero que la autoridad indígena se excedió en el marco de sus competencias al resolver el conflicto interno anulando una escritura pública, cuestión que para el voto mayoritario no generó vulneración, con lo que discrepo por las siguientes razones.
6. La jurisdicción y actuación como autoridad indígena es diferente del acto de anulación de una escritura pública; puede una autoridad indígena ser competente para resolver los conflictos internos que se presenten en una comunidad, pero ello, no implica que indefectiblemente tenga competencia para “anular” una escritura pública como ocurrió en este caso; pues, tal como lo sostuvieron los accionantes, los instrumentos públicos como escrituras, están estructurados bajo solemnidades específicas prescritas en normas del derecho ordinario.
7. Si bien como se menciona en la sentencia de mayoría, la Corte no puede realizar interpretaciones monoculturales, sobreponiendo las prácticas de la justicia y sistema ordinario sobre los usos y costumbres de los sistemas de justicia indígena; tampoco cabe que ocurra lo contrario, es decir, que se sobrepongan los procesos de justicia indígena sobre el sistema ordinario; la Constitución es clara al establecer que las resoluciones dictadas por las autoridades indígenas tampoco pueden transgredir los límites expresamente previstos en la Constitución, como es el respeto por los derechos humanos.
8. Tal como lo sostiene la sentencia de mayoría, la resolución impugnada vulneró el derecho a la propiedad de los accionantes al dejar sin efecto la escritura de compraventa; por lo que, la autoridad indígena accionada, a través de su derecho propio, deberá restituir el valor pagado por los accionantes, así como a terceros con interés que estén involucrados en la compraventa del bien a la Federación. Queda claro entonces que existió la vulneración de un derecho fundamental, por lo que dicha afectación, en este caso, a mi criterio está vinculada con la falta de competencia con la que actuó la autoridad indígena.
9. La comunidad indígena trasgredió los límites de la CRE y no respetó un derecho fundamental de los accionantes, por lo que de ninguna manera, esta decisión puede ser el resultado del ejercicio de una facultad jurisdiccional que se encuentre en el marco de las

competencias de la autoridad indígena, más allá de que el supuesto bien comunitario habría sido transferido sin cumplir con las prácticas de las comunidades de la UOCAIP.

10. Así mismo, si bien la Corte no puede juzgar la conveniencia de los mecanismos de administración de la tierra comunitaria que la autoridad indígena emplee, reiteramos que tiene un límite, que es que no exista afectación a los derechos humanos. Así como la Corte no puede juzgar la conveniencia de los mecanismos empleados, tampoco la autoridad indígena puede actuar con arbitrariedad frente a un conflicto interno, ni puede resolverlo a su conveniencia, desconociendo como ocurrió en este caso, la suscripción de un instrumento público otorgado previamente con las solemnidades requeridas por la ley.
11. Resulta preocupante que, bajo un paraguas de respeto a derechos a la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas, se avalen prácticas arbitrarias; al contrario, considero que este caso era fundamental para esclarecer los límites de la justicia indígena en cuanto a la competencia de las autoridades indígenas frente a conflictos relacionados con la propiedad de terrenos de comuneros y de bienes comunitarios.
12. Por otra parte, tal como se mencionó en el párrafo 4 *ut supra*, la sentencia de mayoría determinó que no se vulneró la garantía de defensa de los accionantes, conclusión con la cual también discrepo.
13. Tal como se menciona en la sentencia de mayoría, en el expediente no constan razones de notificación de las Asambleas Generales, a los compradores ni a ninguna de las partes; incluso, se ha hecho un llamado de atención a la autoridad indígena por la falta de diligencia en entregar a la Corte información que acredite que las partes sí fueron notificadas, conforme lo afirmaron en la audiencia de Pleno.
14. A pesar de ello se determina que los accionantes sí tuvieron la oportunidad de defenderse, partiendo del hecho de que, de forma previa comparecieron a procesos de justicia ordinaria; a mi criterio, el haber participado en este tipo de procesos, no significa necesariamente que conocían del proceso de justicia indígena; al contrario, era obligación de la autoridad indígena asegurarse que al resolver el conflicto interno, las partes involucradas conozcan del mismo, puedan participar y defenderse en las respectivas Asambleas Generales, de lo cual no existe ninguna evidencia.
15. Resulta nuevamente contradictorio, que la garantía de defensa en este caso esté vinculada a la participación de los accionantes en procesos de justicia ordinaria, cuando en la misma

sentencia de mayoría se ha señalado que no es posible homologar la forma de notificación del sistema de justicia ordinario a costumbres y prácticas de las comunidades indígenas.

16. Por las razones expuestas en este voto particular, a mi criterio, la resolución impugnada vulneró la garantía de juez competente y el derecho a la propiedad, al dejar sin efecto la escritura de un bien supuestamente comunitario; así como la garantía de defensa porque no existe constancia de que los accionantes fueron notificados durante el proceso de justicia indígena.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce

Firmado
digitalmente
por CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 5-18-EI, fue presentado en Secretaría General el 24 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000518EI-73289

**Caso Nro. 0005-18-EI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día jueves veintiséis de septiembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día viernes veintisiete de septiembre de dos mil veinticuatro el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; y, el día martes uno de octubre de dos mil veinticuatro los votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, 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

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.