

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

376-17-EP/24 En el Caso No. 376-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 376-17-EP	2
1921-19-EP/24 En el Caso No. 1921-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1921-19-EP.	38
1994-19-EP/24 En el Caso No. 1994-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1994-19-EP	52
83-21-IS/24 En el Caso No. 83-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 83-21-IS	63
15-22-IS/24 En el Caso No. 15-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 15-22-IS	74
107-23-IS/24 En el Caso No. 107-23-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 107-23-IS	83
30-22-CN/24 En el Caso No. 30-22-CN Desestímese la consulta de norma planteada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia en la Causa No. 30-22-CN	103
5-24-TI/24 En el Caso No. 5-24-TI Dictamínese que el “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa relativo al establecimiento y a las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo” no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación, no requiere de aprobación legislativa.	121



Sentencia 376-17-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 376-17-EP

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

SENTENCIA 376-17-EP/24

Resumen: La Corte acepta la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida dentro de una acción de protección, al verificar un vicio de incongruencia frente a las partes en la motivación. Asimismo, luego de constatarse el cumplimiento de los requisitos para que proceda el análisis de mérito, la Corte acepta la demanda de acción de protección al verificar la vulneración del derecho al agua por parte de la Junta Administradora de Agua Potable “Cuilche el Progreso”.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de septiembre de 2016, María Belén Bedón Cueva, en calidad de delegada provincial de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en Cotopaxi, presentó una acción de protección con medidas cautelares¹ en contra de Alfredo Tapia, presidente de la Junta Administradora de Agua “Cuilche el Progreso” (“**Junta de Agua Cuilche el Progreso**”) de la parroquia Pastocalle para proteger los derechos de las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martha Aurora Carrillo Carrillo.²
2. El 03 de octubre de 2016, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga (“**la Unidad Judicial**”) negó las medidas cautelares.³
3. El 18 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la demanda y

¹ En su demanda, la accionante manifestó que durante 2 años se les ha negado a sus representadas el acceso al derecho fundamental e irrenunciable del agua, ya que, solicitaron el acceso al agua en sus domicilios, teniendo siempre la negativa de la autoridad demandada, pese a que sus representadas aportaron y trabajaron igualitariamente con los moradores del lugar. Señaló que fueron eliminadas de la lista de “beneficiarios”; a su vez que no se les convocó a reuniones. Alegó vulnerados los derechos a una vida digna, el derecho humano al agua, derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a la salud de sus representadas.

² En auto de 30 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial solicitó a la accionante completar su petición en 3 días. La delegada de la Defensoría solicitó citar con la demanda también al director provincial de la Secretaría del Agua en Cotopaxi.

³ Solicitó como medidas cautelares la provisión de agua potable a los domicilios de las accionantes. Proceso 05283-2016-02663.

dispuso: (i) en un plazo máximo de 20 días la parte accionada pague, en calidad de devolución, USD 200.00 a Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martha Aurora Carrillo Carrillo, y USD 75.00 a la señora Gloria Esthela Guerra Carrillo;⁴ (ii) que el director de la Secretaría del Agua, y el presidente de la Junta de Agua Potable “Cuilche el Progreso”, gestionen y hagan todos los requerimientos para que, a través de la o las Juntas de Agua Potable “Miño San Antonio o “Cuilche Miño”, se provea y abastezca de agua potable para uso humano a las familias de las accionantes. La SENAGUA y la Defensoría del Pueblo del Ecuador apelaron esta sentencia.

4. El 30 de diciembre de 2016, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Secretaría del Agua, desestimó el recurso de la Defensoría del Pueblo, revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción de protección.⁵
5. El 02 de febrero de 2017, José Luis Guerra, director general tutelar; Rodrigo Varela Torres, director nacional de Derechos del Buen Vivir y María Isabel Espinosa, funcionaria de la Defensoría del Pueblo del Ecuador (“**las accionantes**”), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Provincial de 30 de diciembre de 2016, en representación de las personas afectadas.
6. El 09 de marzo de 2017, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite la presente acción.
7. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 22 de marzo de 2017 recayó la sustanciación de la causa en el entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
8. Una vez posesionados los jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa a la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.

⁴ Dichos montos fueron determinados por el Juez en virtud de que en audiencia la Defensoría del Pueblo señaló que las accionantes pagaron un monto de 200 USD por la provisión del servicio de agua potable a la Junta de Agua Cuilche el Progreso. En el caso de la señora Gloria Esthela Guerra Carrillo, el Juez determinó que al momento de presentación de la acción de protección ya contaba con el servicio público de agua potable provisto por la Junta de Agua Miño San Antonio.

⁵ La Sala determinó que en la sentencia se ha cumplido la motivación de forma clara, pues se ha determinado cuáles fueron los hechos, los motivos de la apelación y la resolución de cada uno de ellos, así como la aplicación de las normas pertinentes, considerando que está suficientemente razonada para tomar una resolución que no es arbitraria, dando las explicaciones para tal decisión.

⁶ Conformado por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruíz Guzmán.

9. El 13 de junio de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, solicitó informe de descargo a la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi y convocó a las partes procesales a la audiencia pública el 20 de junio de 2022.⁷

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 y siguientes de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

11. Las accionantes solicitan que se acepte su acción y se declare vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, al agua, a la salud y a la igualdad y no discriminación garantizados en la CRE en los artículos 76 numeral 7 literal I), 11 numeral 2, 12 y 32.
12. Sobre el derecho a la motivación, alegan que la sentencia “expresó únicamente que el goce parcial del servicio de agua potable en una cantidad y por un tiempo limitado, se debe a condiciones de carácter técnico, en virtud de que las viviendas de las legitimadas activas se encuentran en zonas más altas que el resto de la población, concluyendo que los hechos se refieren a asuntos técnicos y no a actos ejecutados por la Junta de Agua ni por SENAGUA.” Señalan que la Sala Provincial no habría realizado un ejercicio interpretativo adecuado de los derechos conforme a los principios establecidos en la CRE, careciendo del elemento de razonabilidad.
13. Además, señalan que los jueces no motivaron su sentencia pues “no consideraron los

⁷ Por la parte accionante comparecieron: Juan José Simon Campaña, delegado provincial (E) de Cotopaxi de la Defensoría del Pueblo; Sergio David Pérez Padilla, director nacional del Mecanismo de Protección de personas usuarias y consumidoras (e); Yashira Katherine Naranjo Sánchez, abogada 2 del mismo Mecanismo; María Cristina Espín León, servidora de la Delegación de Cotopaxi y Gloria Estela Guerra Carrillo, una de las accionantes de instancia inferior. Por parte del legitimado pasivo, comparecieron: Edison Danilo Padilla Méndez, ofreciendo poder y ratificación por parte de Jorge Viteri, coordinador de asesoría jurídica del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE); y Óscar Valle Robayo, en representación del Presidente de la Junta Administradora de Agua “Cuilche El Progreso”. No concurrieron los jueces de la Sala Provincial; como tampoco la Procuraduría General del Estado ni delegado.

estándares internacionales relacionados al derecho al agua y a las obligaciones de las instituciones estatales en su resolución, al establecer que no ha existido vulneración de derechos y, además, al no establecer las obligaciones específicas que deberían adoptar estas instituciones para que de manera progresiva el Estado cumpla con los mencionados estándares”.

14. Respecto al derecho al agua afirman que se vulneró en conexidad con el derecho a la salud, “por su falta de motivación, lo que impide que las peticionarias puedan ejercer de forma adecuada su derecho fundamental al agua al no contar con un servicio de agua potable de una manera continua, suficiente y en todo tiempo, al igual que el resto de personas que reciben el servicio de abastecimiento de agua”.
15. Manifiestan que los jueces de la Sala Provincial justificaron la limitación del ejercicio del derecho al agua en impedimentos técnicos, sin considerar las obligaciones estatales de SENAGUA y las Juntas de Agua Potable para garantizar de manera progresiva el pleno ejercicio de este derecho y derechos como la salud, y la igualdad y no discriminación.
16. En lo relativo al derecho a la igualdad y no discriminación, alegan que la Sala Provincial lo vulneró ya que no se les garantizó el acceso al servicio de agua de manera continua y suficiente por la ubicación de sus viviendas. La Sala Provincial no consideró las obligaciones de las instituciones del Estado de “adoptar medidas específicas para garantizar a las peticionarias el derecho al agua y sus derechos conexos”.
17. Señalan que el fallo no consideró el factor de género y que en comunidades pobres y marginadas son las mujeres quienes llevan la carga de conseguir agua para su familia, lo que puede traer riesgos para su seguridad personal y podría acarrear una discriminación múltiple y afectar sus derechos.
18. Finalmente, alegan que la Sala Provincial actuó de forma regresiva en contra de lo dispuesto por el artículo 11 numeral 5 de la CRE y no determinó en qué medida se garantizan o no los derechos que fueron analizados en la acción de protección.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

19. Con fecha 20 de junio de 2022, José Luis Segovia Dueñas, en calidad de juez provincial subrogante de la Sala Provincial, remitió informe de descargo señalando que los jueces titulares que emitieron la sentencia se han acogido a la jubilación.

- 20.** Afirma que la Sala Provincial motivó adecuadamente la sentencia, pues se enunciaron los principios y normas jurídicas aplicables al caso, se realizó un análisis de los hechos estableciendo una fundamentación y argumentación jurídica respecto del recurso y se adoptó una resolución que no es arbitraria.
- 21.** Indica que conforme los argumentos vertidos en la audiencia de instancia, en la sentencia se analizó la prueba principalmente, el informe técnico en el que se determinó que las legitimadas activas no pueden acceder de manera permanente al agua por las dificultades técnicas que existe por la ubicación de las propiedades en relación al nivel donde se encuentra el reservorio. Por lo que, se verificó que no se trataba de violación de los derechos protegidos de acceso al agua.
- 22.** Agrega que, al haber resuelto los fundamentos del recurso de apelación propuestos en segunda instancia, se ha cumplido con la aplicación de las normas previas, claras y preexistentes a la fecha, con ello se está cumpliendo con la seguridad jurídica conforme el Art. 82 de la Constitución.
- 23.** Finalmente, indica que la Sala garantizó la tutela judicial efectiva, pues cumplió con los plazos determinados en la CRE, se llevó a cabo audiencia, comparecieron las partes procesales, se practicó la prueba y no violentaron las garantías del debido proceso.

3.3. Informe del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

- 24.** El 23 de junio de 2022, Jorge Isaac Viteri Reyes, en calidad de coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica⁸ (“el MAATE”), remitió informe de descargo.
- 25.** Manifiesta que la Autoridad Única del Agua representada por el Ministerio no es “un prestador del servicio de agua potable, lo cual por ley es una competencia de los GADS CANTONALES y de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, cuando el caso así lo amerita”.
- 26.** Señala que la sentencia dictada por la Sala Provincial se encuentra debidamente motivada y se fundamenta en las normas aplicables al caso, así como en jurisprudencia vinculante dictada por la Corte (001-10-PJO-CC). Así también, alega que el fallo está debidamente motivado conforme los estándares de la Corte Interamericana establecidos en el caso

⁸ El 4 de marzo de 2020, mediante el decreto ejecutivo 1007, el presidente Lenin Moreno ordenó la fusión del Ministerio del Ambiente (MAE) y la Secretaría del Agua creando el Ministerio de Ambiente y Agua.

Chocrón Chocrón, Díaz Peña y Uzcátegui y otros vs. Venezuela. Por lo que, indica que la sentencia cumple con el requisito de razonabilidad.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

27. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁹
28. Analizada la demanda, esta Corte nota que los cargos esgrimidos sobre la vulneración de los derechos al agua, a la salud y a la igualdad y no discriminación están directamente ligados a los hechos que originaron la acción de protección; por lo que, considera que estos podrían ser analizados solo en caso de que sea procedente un análisis de mérito.¹⁰
29. Ahora bien, en cuanto al cargo de falta de motivación (párrafos 12 y 13 *supra*), las accionantes alegan que la Sala Provincial habría limitado su análisis a establecer que el goce parcial del servicio de agua potable que tuvieron, en cantidad insuficiente y por un tiempo limitado, se debió a cuestiones de carácter técnico-, sin analizar todos los derechos y cargos que fueron alegados como vulnerados. Estos cargos se refieren a una falta de pronunciamiento sobre argumentos que las accionantes consideran relevantes, lo que correspondería a un presunto vicio de la motivación por incongruencia frente a las partes. Por lo que, el problema jurídico a ser resuelto es el siguiente:

¿La sentencia de segunda instancia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre todos los cargos que las accionantes plantearon?

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55 “(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio [...] (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión”.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre todos los cargos que las accionantes plantearon?

30. La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76.7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa con el siguiente texto:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

31. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo especificó tres tipos de deficiencia motivacional, entre las cuales se encuentran: “(1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”.¹¹

32. La Corte Constitucional ha establecido que existe incongruencia frente a las partes, como vicio de la motivación, cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales.¹² Este Organismo ha sostenido también que “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.¹³

33. Las accionantes alegaron que la Sala Provincial no se habría pronunciado sobre todos los cargos planteados, siendo estas alegaciones relevantes en su demanda, por lo que, la Corte verificará si la Sala Provincial se pronunció al respecto.

34. Esta Corte verifica que las accionantes, en su acción de protección, alegaron como argumentos relevantes para que se acepte su acción de protección: i) la vulneración del derecho al agua por falta de provisión adecuada del servicio, pese a haber cancelado por el mismo a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”; ii) la vulneración del derecho a la

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

¹³ Id., párr. 87.

igualdad y no discriminación en el acceso al servicio público; iii) la vulneración de los derechos a la salud y vida digna; iv) la afectación económica por la falta de devolución de los valores pagados a la Junta de Agua por un servicio que no recibieron en cantidades suficientes y de forma continua; y v) la exclusión de la participación en actividades comunitarias aun siendo miembros de la Junta de Agua.

35. A partir del considerando quinto, la Sala efectúa el análisis del caso y empieza por establecer que i) las legitimadas activas han realizado los trámites y gestiones para la provisión del servicio de agua potable para sus domicilios a través de la Junta de Agua "Cuilche El Progreso", incluso han pagado el valor de la acometida hasta sus domicilios; ii) del informe técnico y de la inspección aparece que la "JAAP Cuilche El Progreso" sí les ha concedido el derecho al uso del agua para consumo humano y la acometida del servicio del agua potable a sus domicilios; iii) que las legitimadas sí tienen dicho servicio pero no en las cantidades necesarias requeridas y que “inclusive no tendrán un buen servicio aun cumpliendo las recomendaciones en cuanto a mejorar las instalaciones, ya que por el estudio realizado por el Ing. Edgar Asqui Armas no llegaría el abastecimiento del agua potable en las cantidades requeridas, teniendo únicamente un poco más de tiempo; por lo que, no se solucionaría de manera inmediata y real las necesidades de las usuarias”.

36. En el considerando sexto, la Sala Provincial cita el contenido de los artículos 18, 43, 49 de la Ley de Recursos Hídricos donde se establecen las competencias de la Autoridad Única del Agua y de las Juntas Administradoras de agua potable, y establece que:

(...) cada una dentro de sus competencias han cumplido con sus funciones, consecuentemente no han violentado de modo alguno el artículo 12 de la Constitución que considera al agua como un derecho humano fundamental e irrenunciable y esencial para la vida, ya que como se ha dicho y probado con el informe técnico antes indicado la falta de provisión necesaria del agua no es porque se les haya negado, impedido u obstaculizado el servicio sino porque el caudal de la Junta accionada no es el suficiente para que pueda llegar con presión a los domicilios de las accionantes. Se ha explicado claramente que a más de que la cantidad de agua que emana para los usuarios no tiene presión, se suma el hecho de que las reclamantes viven a más de doscientos metros de distancia y en una loma lo que impide que el servicio de agua potable para su uso sea el más óptimo.

37. Con lo expuesto, en el considerando octavo la Sala Provincial, luego de citar el artículo 88 de la LOGJCC, determina que en el caso no se han violado derechos constitucionales para que sea procedente la acción de protección. Establece que “de todo lo actuado no queda duda que los hechos refieren más a asuntos técnicos que a actos ejecutados por la Junta de Aguas, no se diga de SENAGUA”. Señala que por parte de la Junta se han realizado los trabajos de implementación hasta los predios de las legitimadas activas para

que puedan acceder al agua, aunque en mínimas cantidades. Y concluye que:

En el presente caso la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia considera que no se ha probado la vulneración del derecho de acceso al agua, reiterando que la Junta Administradora de Agua Potable "Cuilche el Progreso" a través del Presidente, sus directivos principales y suplentes, y la Secretaría del Agua sí han cumplido con obligaciones y responsabilidades.

- 38.** Finalmente, en los considerandos noveno y décimo, la Sala Provincial determina que “la motivación se ha cumplido en forma clara, pues se ha determinado los hechos, los motivos de la apelación y la resolución de cada uno de ellos, así como la aplicación de las normas pertinentes”. Razón por la cual, determina que la resolución no es arbitraria y revoca la sentencia subida en grado.
- 39.** De lo expuesto, esta Corte observa que la Sala Provincial se limitó a reconocer que la provisión del servicio público de agua potable a las usuarias fue limitada, por cuestiones técnicas, y que la Junta de Agua” Cuilche el Progreso” como la SENAGUA actuaron en el marco de sus competencias y atribuciones. La Sala Provincial no se pronunció respecto de todos los argumentos relevantes planteados por las accionantes relativos a los derechos a la igualdad, agua y salud, a la afectación económica por la falta de devolución de valores pagados por parte de la Junta y a la exclusión de la participación de las accionantes en actividades comunitarias a pesar de ser miembros de la Junta de Agua.
- 40.** Por las consideraciones esgrimidas, esta Corte concluye que, en la sentencia de segunda instancia, incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes. Por lo que, se declara la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

6. Verificación de los presupuestos de mérito

- 41.** La Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución, lo que en ocasiones excepcionales requiere que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso, conforme fue establecido en la sentencia 176-14-EP/19.
- 42.** Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte, para efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen, se realiza de oficio, es de carácter excepcional y requiere de la verificación de los siguientes presupuestos determinados en la mencionada sentencia 176-14-EP/19. Dichos requisitos son: (i) que la autoridad

judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

- 43.** Respecto al requisito **(i)**, al haberse declarado la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, se cumple con el requisito. En cuanto al requisito **(ii)**, se verifica que los hechos que dieron lugar al proceso de origen podrían constituir una vulneración de derechos que no fue tutelada por la autoridad judicial, pues el caso se refiere a la posible falta de acceso al agua y otros derechos y la Sala Provincial negó la acción. Así también, se constata que el caso no fue previamente seleccionado por esta Corte para emitir una sentencia de revisión, con lo que se cumple el requisito **(iii)**. Por último, para esta Corte el asunto resulta grave pues el caso versa sobre la falta de prestación del servicio de agua potable, la posible vulneración del derecho al agua y la relación en el ejercicio y goce de otros derechos de las accionantes como la salud y la vida digna, y la falta de atención prioritaria tomando en cuenta que una de las accionantes es una persona adulta mayor, por lo que, cumple el requisito **(iv)**. En consecuencia, en este caso, es procedente realizar el “examen de mérito”.

7. Control de mérito de la acción de protección

7.1 Alegatos de los sujetos procesales

7.1.1. De las accionantes Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Marina Aurora Carrillo Carrillo

- 44.** En su demanda, las accionantes alegan la vulneración de sus derechos al agua, a la salud, a la igualdad y no discriminación y a una vida digna reconocidos en los artículos 11 numeral 2, 12, 32, 66 numeral 4 y 66 numeral 2 de la CRE. Como medidas de reparación solicitaron que se ordene de manera inmediata la provisión del servicio de agua potable en los domicilios de las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martina Aurora Carrillo y se devuelvan los valores cancelados por el tiempo que no recibieron el servicio de manera adecuada.
- 45.** Narran que, durante dos años, de manera reiterada, solicitaron a Alfredo Tapia, presidente

de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” de la parroquia Pastocalle, se les otorgue el acceso al agua en sus domicilios, sin obtener una respuesta positiva. Agregan que acudieron a la ex Secretaria del Agua de Cotopaxi “SENAGUA”, sin tener respuesta alguna. Por dichos motivos, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, aperturó un proceso defensorial, realizó visita *in situ* y se verificó que carecían de agua potable en sus domicilios, ocupando agua embotellada para su consumo y necesidades básicas.

46. Aclaran, además, que dentro del núcleo familiar se encuentra una persona adulta mayor que requiere atención prioritaria (de 77 años de edad, la señora Martina Aurora Carrillo Carrillo) y que es accionante del presente proceso.
47. En audiencia ante este Organismo, señalaron que sufrieron discriminación al ser excluidas de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” inclusive de reuniones del barrio a pesar de que trabajaron y aportaron como otros miembros que sí pudieron acceder al servicio público de agua, y que no se les ha devuelto el dinero que aportaron en esta Junta. Indican que, ante la necesidad urgente de líquido vital, tuvieron que acudir a la Junta de Agua Potable Miño San Antonio, a través del esposo de una de las afectadas (el señor Edison Yanchilquín, quien es socio de la Junta Miño San Antonio) y ahí cancelaron los valores correspondientes para su ingreso a esta junta, con lo cual accedieron a la cantidad mínima vital de agua requerida y de forma continua.
48. Indican que le correspondía al Estado, traducido en la ex Secretaría de Agua que actualmente forma parte del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, y a la Junta de Agua, proteger, garantizar el acceso al derecho al agua, realizando las diferentes acciones a fin de que se provea de un servicio de calidad y continuo; cumpliendo con los parámetros de disponibilidad, calidad, accesibilidad, donde los parámetros técnicos no pueden estar por encima de los derechos humanos. Por lo que estiman que la Administración no ha hecho uso de sus atribuciones y funciones para ejecutar acciones que permitan efectivizar y mejorar el servicio insuficiente que se estaba brindando.

7.1.2. De la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”

49. En audiencia¹⁴ su presidente señaló que no se ha vulnerado ningún derecho de las accionantes toda vez que el servicio de agua existe, llega hasta sus viviendas; sin

¹⁴ Audiencia realizada el 28 de diciembre de 2016, dentro del proceso 05283-2016-02663. Actuó en defensa de Alfredo Efraín Tapia Toapanta, presidente de la Junta Administradora de Agua “Cuilche el Progreso” el abogado Oscar Valle Robayo

embargo, sostiene que el problema es que no llega en la cantidad requerida, es por eso, que se realizó un informe técnico el cual especifica tal situación.

- 50.** Indica que existen tuberías, una bomba y que la Junta ha pretendido hacer llegar el agua a las viviendas de las accionantes, pero lamentablemente la fuerza de dicha bomba no abastece. Señala que el agua llega, aunque no en la cantidad necesaria. Afirmo que ha realizado todos los trámites correspondientes para solventar esta necesidad, pero técnicamente no es posible por la ubicación geográfica de las viviendas de las accionantes. Incluso manifiesta que se realizó un tanque reservorio y se adquirió una bomba con mayor potencia.
- 51.** Señala que no se ha cobrado el valor de 200 dólares a las accionantes, este fue un valor dispuesto por el juez de primera instancia para reparar el supuesto daño provocado por la Junta; sin embargo, el valor aportado por las accionantes fue de 85 dólares mismo que sirvió para adquirir la bomba que hasta la actualidad existe en Cuilche el Progreso.
- 52.** Indica que, para poder abastecer con el líquido vital a las accionantes, requieren un aporte económico adicional de los miembros de la Junta para poder comprar una bomba de mayor alcance pero que la comunidad no está de acuerdo ya que junto a las viviendas de las accionantes existen otras Juntas que podrían abastecer de agua en la cantidad necesaria.

7.1.3. De la SENAGUA

- 53.** En audiencia¹⁵ la entidad manifestó que la institución en ningún momento ha violado derecho constitucional alguno pues se ha actuado en el marco de las competencias y atribuciones que tiene la autoridad Única del Agua, una de ellas, la de conceder la autorización para consumo o para riego y dar la personería jurídica a las juntas, las mismas que de conformidad a los arts. 49 y 43 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos tienen autonomía administrativa financiera y de gestión.
- 54.** Indica que como autoridad Única del Agua no regula el hecho de las tarifas impuestas por la Junta Administradora del Agua ya que no es competencia de la Secretaría del Agua. Afirmo que se han emitido dos autorizaciones para la Junta de Agua Cuilche El Progreso el cual da un total de tres litros punto 46 por segundo para consumo humano de sus socios. Así, agrega que la SENAGUA cumple con dar la autorización, las Juntas son las

¹⁵ En la audiencia realizada el 28 de diciembre de 2016, dentro del proceso 05283-2016-02663, actuó como representante de SENAGUA la abogada María Belén Plaza Vázquez.

encargadas de administrar, pero están supeditadas a un sistema que tiene limitaciones para poder abastecer a sus usuarios, como bien menciona el informe técnico realizado por el ingeniero Edgar Asqui, ex funcionario de la Sub Secretaría Hidrográfica de Pastaza que dice que la presión no puede abastecer a esas viviendas.

- 55.** Agrega que como Secretaría del Agua han cumplido con sus competencias y, en cuanto a la regulación, el artículo 41 del Reglamento de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos determina que las Juntas pueden establecer las tarifas por prestación de servicios. Señala que no se está poniendo ningún valor ni precio al agua, el costo es por el sistema de mantenimiento y operación del mismo, y que se ha normado dentro del instructivo para la Junta Administradora de Agua Potable siendo el valor máximo que debe cobrarse, dos salarios básicos unificados.
- 56.** Señala que como Secretaría pueden viabilizar en cierto sentido, pero no realizar el conjunto de gestiones para que ingresen a otra Junta, porque eso le corresponde a las accionantes.

7.1.4. Del Ministerio de Agua, Ambiente y Transición Ecológica (MAATE)

- 57.** En la audiencia ante este Organismo, el Ministerio señaló que, como Autoridad Única del Agua, de conformidad con lo establecido en el artículo 412 de la CRE no es ni se constituye en un prestador del servicio de agua potable, lo cual por ley es una competencia de los GAD cantonales y de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, cuando el caso así lo amerita.
- 58.** En su informe remitido a esta Corte, señala que no se han vulnerado los derechos al agua, salud e igualdad de las accionantes, para lo cual, realiza algunas puntualizaciones:

i) El acceso al agua que tienen los accionantes, en el presente caso cumple los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO MASACRE DE PLAN DE SÁNCHEZ VS. GUATEMALA, Naciones Unidas y la OMS; ii) conforme lo señalado por el perito de la ex Senagua dentro de su informe técnico, existe una diferencia de presión estática entre el tanque de reserva y el fondo de la zanja (donde se encuentra el final del ramal 63 mm) de 23 metros de altura, lo que determina que no existe la presión suficiente para que llegue el agua a las 3 viviendas afectadas, pero a pesar de ello los accionantes tienen acceso al recurso hídrico; iii) para que las viviendas de los accionantes puedan tener un acceso continuo al recurso hídrico, es necesario que efectúen las gestiones ante las JAAP de "Cuilche Miño" o "Miño San Antonio", para conseguir nuevas acometidas para la prestación del servicio, por encontrarse a cargo de la provisión del servicio de agua potable.

7.2 Legitimación pasiva

59. De conformidad con el artículo 41 de la LOGJCC la acción de protección procede contra:

1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio.
2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías.
3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías.
4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:
 - a) Presten servicios públicos impropios o de interés público;
 - b) Presten servicios públicos por delegación o concesión;
 - c) Provoque daño grave;
 - d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo.
5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.

60. La Corte Constitucional ha definido a los *servicios públicos impropios* como “aquellos prestados por personas privadas o particulares, pero bajo el control y regulación de la administración pública, manteniendo así, una actitud pasiva y mediata”.¹⁶ Por tanto, este supuesto se produce si la parte accionada realiza actividades que están sujetas a control y regulación del Estado y tienen como fin satisfacer necesidades de la ciudadanía de manera regular y continua.¹⁷

61. La presente acción de protección se presentó en contra de la Junta Prestadora de Agua Potable “Cuilche el Progreso”, que de conformidad con el artículo 43 de la LORHUA¹⁸ constituye una organización comunitaria sin fines de lucro, que tiene la finalidad de prestar el servicio público de agua potable en lugares del cantón donde el GAD no puede prestarlo de manera directa o a través de una empresa pública de agua potable. Además,

¹⁶ CCE, sentencia 354-17-SEP-CC, 11 de octubre de 2017, pp. 24-25.

¹⁷ Al respecto ver: CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 106 al 108.

¹⁸ **Art. 43** Definición de juntas administradoras de agua potable. -Son organizaciones comunitarias, sin fines de lucro, que tienen la finalidad de prestar el servicio público de agua potable. Su accionar se fundamenta en criterios de eficiencia económica, sostenibilidad del recurso hídrico, calidad en la prestación de los servicios y equidad en el reparto del agua.

Los requisitos y el procedimiento para la creación de nuevas juntas administradoras de agua potable se desarrollarán reglamentariamente por la Autoridad Única del Agua.

En el cantón donde el gobierno autónomo descentralizado municipal preste el servicio de manera directa o a través de una empresa pública de agua potable y esta cubra los servicios que por ley le corresponden, en toda su jurisdicción, no podrán constituirse juntas administradoras de agua potable y saneamiento.

Las juntas administradoras de agua potable y saneamiento, formarán parte del consejo de cuenca a través de sus representantes sectoriales, según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.

sus deberes y atribuciones se encuentran expresamente reguladas en la LORHUAA y su Reglamento.¹⁹

- 62.** En consecuencia, la Corte determina que la acción de protección materia de la presente decisión cumple el presupuesto de legitimación pasiva contra particulares, previsto en el artículo 41, numeral 4, letra a).

7.3 Hechos probados

- 63.** En procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados debe realizarse con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de cada acción, subsidiariamente²⁰ con las normas del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) y del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).²¹

- 64.** Deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran (artículos 16²² de la LOGJCC y 162²³ del COGEP). De conformidad con el artículo 163 del COGEP, los hechos que no deben ser probados son los siguientes:

1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvencción o los que se determinen en la audiencia preliminar.
2. Los hechos imposibles.
3. Los hechos notorios o públicamente evidentes.
4. Los hechos que la ley presume de derecho.

¹⁹ Artículos 44, 45 y 46 de la LORHUAA y artículos 41, 42, 43 del Reglamento a la LORHUAA.

²⁰ LOGJCC, artículo 4.- “Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 14. Subsidiaridad. - Se tomarán en cuenta los demás principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional”.

²¹ CCE, sentencia 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43.

²² LOGJCC, artículo 16.- “Pruebas. - La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. [...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza”.

²³ COGEP, artículo 162.- “Necesidad de la prueba. Deben probarse todos los hechos alegados por las partes, salvo los que no lo requieran. La parte que invoque la aplicación del derecho extranjero o disienta de ella presentará la certificación del agente diplomático sobre la autenticidad y vigencia de la ley. A falta de agente diplomático, la parte podrá solicitar a la o al juzgador que requiera al Estado de cuya legislación se trate que certifique por la vía diplomática la autenticidad y vigencia de la ley. La o el juzgador no podrá aplicar como prueba su conocimiento propio sobre los hechos o circunstancias controvertidos”.

65. De conformidad con lo mencionado, esta Corte verifica que las partes procesales no han controvertido los hechos que dieron origen a la presente acción, de manera que la controversia radica en determinar si tales actuaciones constituyen o no vulneraciones de derechos; cuestión que será dilucidada en los problemas jurídicos que se formularán y resolverán en las siguientes secciones de esta sentencia. Una vez realizada esta aclaración, cabe señalar que los hechos que deben darse por probados en esta causa son los siguientes:

65.1 El 28 de abril de 2009, la Secretaría Nacional del Agua concedió a la Junta “Cuilche el Progreso” de la parroquia Pastocalle, cantón Latacunga el derecho de aprovechamiento de las aguas de la vertiente Cuilche el Progreso.²⁴

65.2 El 26 de agosto de 2016, las accionantes solicitaron a la delegación provincial de Cotopaxi de la Defensoría del Pueblo, que se inicie una investigación defensorial contra la Junta de Agua Potable “Cuilche el Progreso”, por falta de provisión del servicio público de agua potable a pesar de haber realizado pagos por el servicio. La investigación fue signada con el número DPE-0501-050101-200-2016-000595.

65.3 El 12 de septiembre de 2016 a las 10h00, la Defensoría del Pueblo realizó una visita *in situ* al domicilio de las accionantes y determinó que no contaban con el servicio de agua potable para cocinar sus alimentos, bañarse y cubrir sus necesidades básicas para lo cual adquieren agua embotellada.

65.4 El 21 de septiembre de 2016 se llevó a cabo la audiencia pública defensorial a la cual asistieron la señora Gloria Guerra acompañada de las señoras Silvia Lucía Guerra y Lidia Guerra también, en calidad de peticionarias, y el señor Héctor Reinoso, técnico de la Secretaría de Aguas de Cotopaxi. Ante la ausencia del presidente de la Junta de Agua se suspendió la diligencia.²⁵

65.5 Posteriormente, dentro del proceso de instancia, se designó al perito, ingeniero civil, Edgar Alberto Asqui Armas, director de agua potable y saneamiento de la Demarcación Hidrográfica Pastaza, quien elaboró el informe técnico de 27 de octubre de 2016.²⁶ En las conclusiones y recomendaciones señala:

- Existe agua para consumo humano cerca de las viviendas afectadas, cuando el tanque de reserva se encuentra lleno.

²⁴ Foja 50 expediente de instancia.

²⁵ Fojas 114 y 117 del expediente de instancia.

²⁶ Fojas 82-89 expediente de instancia.

- Existe una diferencia de presión estática entre el tanque de reserva y fondo de la zanja (donde se encuentra el final del ramal 63 mm) de 3m de altura; lo que determina que no existe la presión suficiente para que llegue el agua a las 3 viviendas afectadas (la normativa recomienda que la presión dinámica este en el rango de 10 m a 40 m).
- El tanque de reserva del sistema de Agua Potable de Cuilche Miño, se encuentra a una distancia de 3.403 m y con una presión estática de 238 m. con respecto a las viviendas. El ramal de la red de distribución más cercana se encuentra a unos 200 m de las viviendas afectadas.
- El tanque de reserva del Sistema de Agua Potable de Miño San Antonio, se encuentra a una distancia de 2667 m y con una presión estática de 123 m con respecto a las viviendas. El ramal de la red de distribución más cercana se encuentra a unos 50 m. de las viviendas afectadas.

Recomendaciones

- Para mejorar la provisión de agua de consumo humano a las viviendas afectadas con el Sistema Actual de Agua Potable Cuilche El Progreso, se recomienda habilitar el ramal de 63 mm enterrada en los terrenos de la Flia. Iler y que se encuentra antes de la válvula de control; para lo cual, el CAC Latacunga deberá tramitar una Resolución de paso de servidumbre, previo el trámite de Ley y a petición de la junta.
- Se deberá cambiar la válvula de control de 90 mm, porque se observan fugas.
- Se recomienda también, instalar una válvula de aire a unos 214 m. desde el tanque de reserva, en las coordenadas 0765828; 9919257 y otra válvula de aire a la salida del tanque de reserva.
- Implementar un sistema automático de arranque y apagado de las bombas, para mantener una altura de carga en el tanque de reserva.
- Cabe indicar que, estas medidas no incrementan la presión del agua en las viviendas afectadas, pero se podría contar con más tiempo para la provisión de agua.
- Para que las viviendas afectadas mejoren su nivel de servicio y cuenten con la suficiente presión, se recomienda, realizar los trámites correspondientes en las JAAP de Cuilche Miño o Miño San Antonio, para conseguir las acometidas domiciliarias, en el sistema de agua potable que más convenga a los intereses de los afectados.
- Finalmente, se recomienda que la JAAP Cuilche el Progreso previo a la instalación de nuevas acometidas domiciliarias se solicite al Centro de Atención al Ciudadano de Latacunga, la respectiva autorización técnica.

65.6 Las accionantes, por su cuenta, ante la falta de agua, acudieron a la Junta de Agua Potable Miño San Antonio para acceder al servicio de agua potable y cancelaron nuevos valores para el ingreso a la Junta. Lo hicieron a través del señor Edison Yanchilquín, esposo de una de las afectadas y socio de dicha Junta. De lo afirmado por las accionantes en la audiencia ante este Organismo, a partir de entonces, cuentan con el servicio de agua potable en cantidad suficiente y continua para la satisfacción de sus necesidades básicas.

65.7 Entre las accionantes se encuentra una persona adulta mayor, la señora Martina

Aurora Carrillo Carrillo, de 77 años de edad al momento de presentación de la acción.

65.8 Las accionantes alegaron durante todo el proceso que, en virtud de sus reclamos, fueron excluidas de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, inclusive de reuniones de barrio por haber iniciado el proceso judicial.²⁷ Estas alegaciones tampoco han sido controvertidas por la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, por lo que se considera hecho probado.

7.4 Formulación de los problemas jurídicos de mérito

- 66.** En una sentencia de acción de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de las alegaciones y de la exposición de los hechos constitutivos de las presuntas vulneraciones de derechos fundamentales (esto es, la identificación de la acción u omisión que habría ocasionado la vulneración). Es oportuno aclarar que, si la exposición de las posibles vulneraciones fuere deficiente o incompleta, los jueces constitucionales deben examinar las alegaciones y hechos narrados para establecer si a partir de ellos cabe examinar una posible vulneración de un derecho fundamental –invocado de forma explícita o implícita.
- 67.** En este sentido, partiendo de lo expuesto en los párrafos 47, 48, y 50 *supra*, se observa que las accionantes alegan la vulneración del derecho al agua, a la salud y a la vida digna por la falta de prestación del servicio público de agua potable de óptima calidad. Dado que las alegaciones propuestas por las accionantes respecto de estos derechos se encuentran directamente vinculadas a la vulneración del derecho al agua, para evitar una reiteración argumentativa, se los analizará de manera conjunta en un solo problema jurídico. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Las actuaciones de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” y de la SENAGUA, vulneraron los derechos al agua, a la salud y a la vida digna porque no habrían prestado el servicio público de agua potable en cantidad suficiente y por tiempo continuo a las accionantes, impidiéndoles satisfacer sus necesidades básicas?
- 68.** Las accionantes también alegan la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación de conformidad con lo expuesto en el párrafo 49 *supra* en virtud de que habrían sido excluidas de la Junta y de reuniones del barrio a pesar de haber aportado económicamente y trabajado como otros moradores para la provisión de agua. Así también, que existiría una discriminación por cuestiones de género en el acceso al

²⁷ El 07 de julio de 2022, la Defensoría del Pueblo remitió informe en el que recoge los argumentos planteados en la audiencia pública ante la Corte Constitucional.

derecho al agua como usuarias y consumidoras de este servicio, y por las represalias que habría adoptado la Junta por reclamar sus derechos.

69. Esta Corte encuentra que, si bien las accionantes alegan la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, estas alegaciones se centran en la falta de provisión del servicio público del agua por parte de la Junta y su exclusión de la misma a pesar de haber realizado aportes económicos y de trabajo comunitario, lo que afectó su condición de consumidoras. Por lo que, este Organismo verifica que de la alegación sobre el derecho a la igualdad y no discriminación no se desprende una posibilidad de comparabilidad frente a otros sujetos en una situación similar, conforme ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Corte,²⁸ por lo que, no será planteado un problema de forma independiente porque es dependiente del relativo al derecho al agua. Así, el análisis estará enfocado en la vulneración del derecho al agua y derechos conexos, y la falta de provisión del servicio de agua potable de acuerdo con el problema jurídico planteado en el párrafo 65.

7.5 Resolución del problema jurídico de mérito

¿Las actuaciones de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” y de la SENAGUA, vulneraron los derechos al agua, salud y vida digna porque no habrían prestado el servicio público de agua potable en cantidad suficiente y por tiempo continuo a las accionantes, impidiéndoles satisfacer sus necesidades básicas?

70. El derecho al agua está reconocido en el artículo 12 de la Constitución de la República siendo fundamental e irrenunciable.²⁹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Comité DESC”), en su Observación General 15,³⁰ estableció tres factores

²⁸ “La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que ‘(...) dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones (...)’”. Al respecto, ver: CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 marzo de 2021, párr. 98; sentencia 429-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

²⁹ Constitución de la República, Registro Oficial 449, 20 de agosto de 2008, artículo 12: “El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”.

³⁰ a) Disponibilidad: abastecimiento continuo y suficiente de agua para usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) Calidad: El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal

(disponibilidad, calidad y accesibilidad) que determinan lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua en cualquier circunstancia.

- 71.** En el presente caso, como ya quedó establecido, las accionantes sostienen que la Junta de Agua vulneró su derecho al agua puesto que no habrían recibido el servicio público de agua potable en cantidades suficientes y de manera continua, a pesar de que habrían pagado y realizado trabajo comunitario para ello. Así también, que la SENAGUA habría vulnerado este derecho al no haber atendido sus requerimientos de solucionar esta problemática con la Junta de Agua. Al respecto, la Junta de Agua y la SENAGUA manifestaron que la falta de provisión de agua en cantidad y tiempo suficiente, se debió a problemas de carácter técnico por la imposibilidad de llevar el agua a los domicilios de las accionantes debido a la ubicación geográfica.
- 72.** Puesto que la Junta de Agua y SENAGUA han reconocido los hechos alegados por las accionantes, conviene determinar, como se ha realizado en casos previos,³¹ el ámbito de protección constitucional del servicio público de agua-entendido como una garantía del ejercicio del derecho al agua³²-para luego dilucidar si resulta constitucionalmente admisible, la falta de provisión del servicio de agua en-cantidades y tiempo suficiente-por aspectos técnicos por parte de las entidades accionadas, como en el presente caso.
- 73.** La jurisprudencia de la Corte ha determinado que el contenido del derecho al agua comprende “el derecho de todas las personas a disponer de este recurso para su empleo en las actividades vitales para la existencia de los seres humanos, tales como la alimentación y la higiene”.³³ La prestación del servicio público de agua es una de las formas por medio de las cuales las personas pueden ejercer precisamente su derecho al

o doméstico.

c)Accesibilidad: El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i)Accesibilidad física: El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. [...]

ii)Accesibilidad económica: El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

iii)No discriminación: El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

iv)Acceso a la información: La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

³¹ CCE, sentencia 533-15-EP/23 de 21 de junio de 2013, párr. 68.

³² CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párr. 47

³³ CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 36.

agua.³⁴

- 74.** Además, la Constitución hace explícita la relación del derecho al agua con los derechos a la salud (artículo 32), la vida digna (artículo 66 numeral 2), la soberanía alimentaria (artículo 281 numeral 4), hábitat y vivienda (artículo 375 numeral 6), sin perjuicio de la interdependencia con otros, de conformidad con el artículo 11 numeral 6.³⁵ En ese marco, la Corte ha reafirmado que la prestación del servicio público de agua es una condición indispensable para una vida digna en un Estado constitucional, pues la misma permite también el ejercicio de otros derechos como la salud³⁶ y el hábitat y vivienda.³⁷
- 75.** De conformidad con la Observación General 15 del Comité DESC, el derecho al agua comprende la posibilidad de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.³⁸ La provisión de este derecho de forma insuficiente y de forma interrumpida podría afectar estos derechos.
- 76.** En esa línea, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido que cuando el uso del agua está directamente relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas, como la alimentación, hidratación, aseo, servicios sanitarios entre otras adquiere el *carácter de fundamental*³⁹ y la suspensión de este servicio pone en serio peligro la subsistencia en condiciones de dignidad.⁴⁰ Si bien la Corte se ha pronunciado respecto de casos en que ocurrió la suspensión del servicio público de agua potable, en este caso, se trata de la falta de provisión del servicio, en cantidad suficiente y continua para la satisfacción de necesidades básicas, por lo que, es necesario analizar las obligaciones estatales al respecto.

³⁴ CCE, sentencia 232-15-JP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 36.

³⁵ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ...6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”.

³⁶ Constitución de la Republica, Registro Oficial 449, 20 de agosto de 2008, artículo 32: “La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. [...]”

³⁷ Constitución de la Republica, Registro Oficial 449, 20 de agosto de 2008, artículo 375: “El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: [...] 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos”.

³⁸ Comité DESC, Observación General 15 (2002) El derecho al agua, párr. 2.

³⁹ CCE, sentencia 533-15-EP/23 de 21 de junio de 2013, párr. 72.

⁴⁰ CCE, sentencia 533-15-EP/23 de 21 de junio de 2013, párr. 71

77. Para garantizar el ejercicio del derecho humano al agua, nuestra Constitución, específicamente, establece los siguientes deberes fundamentales del Estado: (i) garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce del derecho al agua de sus habitantes;⁴¹ (ii) no incurrir en actos u omisiones que interrumpan arbitraria o injustificadamente el acceso al agua;⁴² y, (iii) adoptar medidas para prevenir vulneraciones a este derecho y, de suscitarse, investigarlas y repararlas.⁴³
78. El artículo 314 de la Constitución contempla que es responsabilidad del Estado la provisión del servicio de agua potable, debiendo velar porque los precios y tarifas sean equitativas, controlándolo, regulándolo⁴⁴ y respondiendo a los principios de: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.
79. Por otro lado, para la prestación del servicio de agua potable, conforme los artículos 315 y 316 de la Constitución, al Estado le corresponde constituir empresas públicas, pudiendo delegar a empresas mixtas o a la iniciativa privada de forma excepcional,⁴⁵ sin perjuicio de que el saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego puede ser prestado por personas jurídicas comunitarias según el artículo 318 de la Constitución. El artículo 264 numeral 4⁴⁶ establece que la competencia exclusiva para la prestación del servicio de

⁴¹ Constitución de la Republica, artículo 13: “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, *en particular* la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y *el agua para sus habitantes*” [énfasis añadido].

⁴² Constitución de la Republica, artículo 11: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. [...]”.

⁴³ Constitución de la Republica, artículo 11: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. [...]”.

⁴⁴ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 412.- La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico”.

⁴⁵ CCE. Sentencia 001-12-SIC-CC (Caso No. 0008-10-IC) de 05 de enero de 2012.

⁴⁶ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ...4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”.

agua potable corresponde a los gobiernos municipales.

- 80.** Estas disposiciones constitucionales se encuentran reguladas principalmente en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (“**LORHUAA**”). De forma concreta, el artículo 4 literal d) de la ley establece como principio que el agua es patrimonio nacional y estratégico al servicio de las necesidades de las personas, razón por la cual el artículo 7 contempla que la prestación del servicio de agua es exclusivamente pública y que, por excepción, podrá participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria. Por su lado, el artículo 37 establece como servicio público básico al agua potable, cuya provisión comprende “los procesos de captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje y transporte, conducción, impulsión, distribución, consumo, recaudación de costos, operación y mantenimiento”.⁴⁷
- 81.** El artículo 32 de la LORHUAA establece que la gestión del agua es exclusivamente pública o comunitaria, siendo la segunda realizada por las comunas, comunidades, pueblos nacionalidades, y juntas de organizaciones de usuario del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego. El artículo 46 de la misma ley, señala que se podrá constituir juntas administradoras de agua potable en las localidades rurales en donde el gobierno autónomo descentralizado municipal no preste el servicio. El artículo 44 de la LORHUAA establece los deberes y atribuciones de las Juntas Administradoras de Agua Potable.⁴⁸
- 82.** Por su parte, la Corte IDH, ha establecido que entre las obligaciones que conlleva este derecho está el garantizar un mínimo esencial de agua para personas o grupo de personas

⁴⁷ CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 46.

⁴⁸ **Art. 44.-** Deberes y atribuciones de las juntas administradoras de agua potable. Constituyen deberes y atribuciones de las juntas administradoras de agua potable comunitarias, los siguientes:

1. Establecer, recaudar y administrar las tarifas por la prestación de los servicios, dentro de los criterios generales regulados en esta Ley y el Reglamento expedido por la Autoridad Única del Agua;
2. Rehabilitar, operar y mantener la infraestructura para la prestación de los servicios de agua potable;
3. Gestionar con los diferentes niveles de gobierno o de manera directa, la construcción y financiamiento de nueva infraestructura. Para el efecto deberá contar con la respectiva viabilidad técnica emitida por la Autoridad Única del Agua;
4. Participar con la Autoridad Única del Agua en la protección de las fuentes de abastecimiento del sistema de agua potable, evitando su contaminación;
5. Remitir a la Autoridad Única del Agua la información anual relativa a su gestión, así como todo tipo de información que les sea requerida;
6. La resolución de los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, la Autoridad Única del Agua decidirá sobre el mismo, en el ámbito de sus competencias; y,
7. Participar en los consejos de cuenca de conformidad con esta Ley.

que no están en condiciones de acceder por sí mismos.⁴⁹ En la misma línea, el Comité DESC determinó como una obligación estatal “el garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades”.⁵⁰

- 83.** Nuestra legislación desarrolló el concepto de cantidad mínima vital de agua por persona en la LORHUA, norma que establece lo siguiente:

Artículo 59.- Cantidad vital y tarifa mínima. La Autoridad Única del Agua establecerá de conformidad con las normas y directrices nacionales e internacionales, la cantidad vital de agua por persona, para satisfacer sus necesidades básicas y de uso doméstico, cuyo acceso configura el contenido esencial del derecho humano al agua. La cantidad vital de agua cruda destinada al procesamiento para el consumo humano es gratuita en garantía del derecho humano al agua. Cuando exceda la cantidad mínima vital establecida, se aplicará la tarifa correspondiente. La cantidad vital del agua procesada por persona tendrá una tarifa que garantice la sostenibilidad de la provisión del servicio.

- 84.** La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que en “el caso ecuatoriano, la ley contempla la provisión de una cantidad mínima vital de agua para el consumo humano”.⁵¹ De conformidad con lo determinado por la Secretaría Nacional del Agua, la cantidad mínima vital de agua equivale a 200 litros por habitante al día de agua cruda, en el territorio ecuatoriano.⁵²

- 85.** En el presente caso, como se verifica de los hechos probados, las accionantes solicitaron a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” la acometida de agua para sus domicilios por ser una Junta cercana a sus hogares. Realizaron pagos y trabajos comunitarios igual que otros moradores, y alegaron que no recibieron el servicio de agua potable en cantidades suficientes y de manera continua. Manifiestan haber presentado varios reclamos al presidente de la Junta, y en virtud no recibir respuesta favorable, la señora Gloria Guerra solicitó el 26 de agosto de 2016, la intervención de la delegación provincial de Cotopaxi de la Defensoría del Pueblo.⁵³

⁴⁹ Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, párr. 229.

⁵⁰ Comité DESC, Observación General 15 (2002), El derecho al agua, párrafo 37.

⁵¹ CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 69.

⁵² SENAGUA. Acuerdo 2017-1523 publicado en el Registro Oficial 41 de 21 de julio de 2017. Artículo 1: “APROBAR y FIJAR como valor unificado de Cantidad Mínima Vital de Agua, un equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda, en el territorio ecuatoriano. El valor fijado estará sujeto a modificaciones o cambios que la Autoridad Única del Agua estime conveniente, previo los análisis correspondientes”. Artículo 2: “DISPONER el cobro de agua cruda que exceda del valor unificado de cantidad mínima vital fijado en el artículo precedente, a los prestadores de los servicios de agua potable a nivel nacional”.

⁵³ Foja 146 del expediente de instancia.

86. De la visita *in situ* realizada el 12 de septiembre de 2016 a las 10h00, por la Defensoría del Pueblo, se verificó que las accionantes, en efecto, carecían de agua en su domicilio. Así también, del informe pericial se desprende que, de la inspección realizada el 19 de octubre de 2016 a las 14h30, se observó que no salía agua en la tubería instalada para abastecer a las viviendas afectadas. De la visita realizada el 21 de octubre de 2016 desde las 07h00 se observa que:

(...) al regresar a las viviendas afectadas (08h30) se observa que existe agua en la tubería, pero con poca presión saliendo agua hasta las 10h15 que estuvimos en el sitio. (...) De los datos de lectura de medidores realizados por la JAAP desde el mes de enero hasta el mes de septiembre del presente año, se determina que tienen un consumo por mes promedio de 15m3 por familia.

87. Entonces, en su informe el perito concluye que cerca de las viviendas afectadas existe agua para consumo humano cuando el tanque de reserva se encuentra lleno, y que para mejorar la provisión de agua con el sistema actual de Agua Cuilche el Progreso se recomienda habilitar el ramal de 63 mm enterrada en los terrenos de la Flia. Ller y que se encuentra antes de la válvula de control; para lo cual, el CAC Latacunga deberá tramitar una Resolución de paso de servidumbre, previo el trámite de ley y a petición de la Junta. Señala que es necesario cambiar la válvula de control de 90 mm porque se observan fugas, recomienda la instalación de una válvula de aire a unos 214 m desde el tanque de reserva y otra válvula de aire a la salida del tanque de reserva e implementar un sistema automático de arranque y apagado de las bombas, para mantener una altura de carga en el tanque de reserva. Aclara que las medidas no incrementarían la presión del agua en las viviendas afectadas, pero se podría contar con más tiempo para la provisión de agua.⁵⁴

88. El perito realiza una recomendación de que se realicen los trámites de acometidas domiciliarias con la Junta de Agua Cuilche Miño o Miño San Antonio para un mejor nivel de servicio y suficiente presión de agua para las accionantes. Finalmente, recomienda a la JAAP Cuilche el Progreso, previo a la instalación de nuevas acometidas domiciliarias, se solicite al Centro de Atención al Ciudadano de Latacunga, la respectiva autorización técnica.⁵⁵

89. Esta Corte verifica, conforme los hechos probados y del informe pericial, que las familias de las accionantes recibieron la cantidad de 15m3 de agua promedio (15.000 litros) por

⁵⁴ Foja 84 del expediente de instancia.

⁵⁵ Foja 85 del expediente de instancia.

familia por mes⁵⁶ entre los meses de enero y septiembre de 2016. De conformidad con la Secretaría Nacional del Agua, la cantidad mínima vital por persona necesaria sería de 6 m³ (6000 litros de agua al mes), y de la lectura de los medidores de las accionantes se desprende que solo alcanzaría para dos personas. Por otro lado, respecto a la cantidad y presión de agua, este Organismo verifica que el agua no llegaba a las viviendas de las accionantes de forma continua, tenía muy poca presión y el tiempo de provisión era limitado, aproximadamente 2 horas durante la mañana según la visita *in situ* realizada en el mes de octubre de 2016. Así, las accionantes no gozaron del mínimo vital de agua por persona necesario para ellas y sus familias, establecido por la Secretaría Nacional del Agua, para su uso personal y doméstico y no contaron con un abastecimiento continuo, que les permita acceder siempre y de forma inmediata al agua potable de forma salubre y sin costos adicionales, de conformidad como lo establece la Constitución, los estándares internacionales de derechos humanos y la Ley.

- 90.** De lo establecido hasta aquí, pese a que las accionantes cancelaron valores por el servicio de agua a la Junta para recibir la prestación del servicio público y fueron parte de la misma durante un tiempo, razón por la cual realizaron trabajos comunitarios en favor de las mejoras de la misma, no recibieron agua suficiente, ni de forma continua, ni por un tiempo adecuado para satisfacer sus necesidades básicas. Este Organismo verifica, que sí existía dentro del sistema de abastecimiento de agua de la Junta “Cuilche “El Progreso” infraestructura mínima como bombas, tanque de reserva y tuberías de la red de distribución que llegan a los domicilios de las accionantes. Así también, que el perito realizó varias recomendaciones a la Junta para que pueda mejorar dicha infraestructura y con ello, optimizar la prestación del servicio público de agua potable.
- 91.** Si bien esta Corte considera que las recomendaciones realizadas por el perito no eran de cumplimiento obligatorio para la Junta, esta Corte no ha podido verificar que las mismas u otras medidas para mejorar la infraestructura o la provisión del servicio público de agua potable, fueran adoptadas por parte de la Junta de Agua para garantizar la provisión de agua a las accionantes. En este sentido, tomando en cuenta los deberes y atribuciones legales de la Junta de Agua,⁵⁷ las justificaciones técnicas alegadas no son suficientes para

⁵⁶ La cantidad mínima vital de agua establecida por la Secretaría Nacional del Agua es de 200 litros por habitante al día de agua cruda en el territorio ecuatoriano.

⁵⁷ El artículo 44 de ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua dispone: “Constituyen deberes y atribuciones de las juntas administradoras de agua potable comunitarias, los siguientes: 1. Establecer, recaudar y administrar las tarifas por la prestación de los servicios, dentro de los criterios generales regulados en esta Ley y el Reglamento expedido por la Autoridad Única del Agua; 2. Rehabilitar, operar y mantener la infraestructura para la prestación de los servicios de agua potable;

sustentar la falta de prestación del servicio y tampoco ha logrado justificar, dentro del proceso, por qué no adoptó ninguna medida para solventar y resolver el problema de las accionantes durante el tiempo que pertenecieron a ella, a pesar de todas sus insistencias. Por tanto, la provisión del servicio público en cantidad y tiempo insuficiente por parte de la Junta de Agua Cuilche el Progreso, vulneró el ejercicio y goce de su derecho al agua en sus elementos de disponibilidad y accesibilidad física y económica y al goce de derechos conexos como la vida digna, hábitat, vivienda y salud reconocidos en la CRE.

92. Por otro lado, este Organismo verifica que la Junta de Agua no consideró que una de las accionantes es una persona adulta mayor, por lo que, correspondía dar una atención especializada y prioritaria de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la CRE.

93. Sobre la atención prioritaria y especializada, la Corte Constitucional ha señalado que:

3. Gestionar con los diferentes niveles de gobierno o de manera directa, la construcción y financiamiento de nueva infraestructura. Para el efecto deberá contar con la respectiva viabilidad técnica emitida por la Autoridad Única del Agua;

4. Participar con la Autoridad Única del Agua en la protección de las fuentes de abastecimiento del sistema de agua potable, evitando su contaminación;

5. Remitir a la Autoridad Única del Agua la información anual relativa a su gestión así como todo tipo de información que les sea requerida;

6. La resolución de los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, la Autoridad Única del Agua decidirá sobre el mismo, en el ámbito de sus competencias; y,

7. Participar en los consejos de cuenca de conformidad con esta Ley.

Por su parte el artículo 41 de su Reglamento establece: “Funciones de las Juntas Administradoras de Agua Potable.- Corresponde a las Juntas Administradoras de Agua Potable: a) Conservar, mantener, rehabilitar y operar las infraestructuras para la prestación de los correspondientes servicios; b) Construir y financiar nuevas infraestructuras, pudiendo recabar para ello las ayudas económicas procedentes, contando con el respectivo informe de viabilidad técnica que será emitido por la Subsecretaría de Agua Potable; c) Participar con la Secretaría del Agua en la protección de las fuentes de abastecimiento del sistema de agua potable evitando su contaminación; d) Establecer las tarifas por la prestación del servicio, dentro de los criterios generales regulados en la Ley, este Reglamento y las regulaciones que para el efecto emita la ARCA, recaudadas y administrar el producto de la recaudación para el cumplimiento de los servicios que tengan encomendados; e) Aprobar los presupuestos para el funcionamiento de los servicios f) Resolver los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En el caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, se acudirá ante la Autoridad de Demarcación Hidrográfica o al Responsable del Centro de Atención al Ciudadano, quien decidirá sobre el mismo cuando se corra traslado y en el ámbito de sus competencias; y, g) Participar en los Consejos de Cuenca de la forma indicada en este Reglamento. Las Juntas Administradoras de Agua Potable deberán enviar anualmente a la Autoridad de Demarcación Hidrográfica o al Responsable del Centro de Atención al Ciudadano, las que podrán requerir también por su propia iniciativa la información relativa a su gestión, todo ello sin perjuicio de que la Agencia de Regulación y Control del Agua pueda requerir también el envío de información relativa a sus competencias. Ella incluirá al menos, lo relativo al presupuesto anual y su liquidación, desarrollo de las infraestructuras hidráulicas en construcción y previsión de la construcción de otras nuevas con su forma de financiamiento, tarifas existentes y estados financieros. Igualmente se enviará información sobre las formas de gestión del agua atribuida al Sistema y sobre su suficiencia a los efectos de cumplimiento del derecho humano al agua. Periódicamente se enviará la información sobre la composición de los órganos directivos tras la celebración de los correspondientes procesos electorales”.

“47. La atención prioritaria significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia. Entre varias personas que tienen derecho a recibir cualquier tipo de atención, las personas enumeradas en el artículo 35 de la Constitución tienen derecho de precedencia frente al resto.

48. La atención especializada implica que se debe atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a atención prioritaria, y que, en la medida que sea posible, los servicios públicos y privados se adapten a sus necesidades”.⁵⁸

94. De igual manera, la Corte Constitucional ha establecido que la atención prioritaria no solo guarda relación con la edad sino con aspectos relacionados a esta, como por ejemplo salud, bienestar social y familiar, razón por la que el Estado “debe materializar esta protección prioritaria para que ejerzan de forma adecuada los derechos y obligaciones propios de su etapa generacional”.⁵⁹

95. Así, la Corte ha señalado que cualquier medida adoptada para garantizar el acceso al agua, mediante el servicio de agua potable, no debe discriminar o afectar algún otro derecho de grupos de atención prioritaria como los adultos mayores o personas con discapacidad. Para el efecto, se requiere el empleo de una serie de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que permitan el acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad. En tal sentido, deben ser: *especiales* para atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a la atención prioritaria,⁶⁰ como el caso de adultos mayores y/o personas con discapacidad; *diferenciadas* que permitan el acceso real al derecho en relación con el resto de las personas; y, *preferenciales* que deben adoptarse antes que cualquier otra medida, es decir que, entre varias personas, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia.⁶¹ Por lo tanto, estas medidas se tomarán conforme cada caso y deben responder principalmente a evitar que una persona o su grupo familiar en situación de vulnerabilidad o doble vulnerabilidad se vea impedida del acceso al agua.⁶²

⁵⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 47 y 48. *Ver también:* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 344-16-SEP-CC (Caso No. 1180-10-EP) de 2 de octubre de 2016, pág. 26. “De las disposiciones normativas anotadas, se colige que la Constitución de la República ha instituido de manera categórica la obligación de prestación por parte del Estado, en el sentido de establecer mecanismos, normativos y políticos, que refuercen la protección a este grupo de atención prioritaria y que favorezcan una verdadera inclusión social y económica, que propendan a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de edad de manera que este grupo etario, puede acceder a todos los derechos constitucionales, sean estos civiles, políticos o económicos, sociales y culturales, y logren vivir con dignidad y libertad, en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de la sociedad.”

⁵⁹ CCE. Sentencia No. 367-17-SEP-CC (Caso No. 0505-12-EP) de 14 de noviembre de 2017, pág. 22.

⁶⁰ CCE. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 48.

⁶¹ *Ibíd.*, párr. 47.

⁶² CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 86.

96. Finalmente, en este contexto, es importante también analizar las obligaciones de las entidades encargadas de la gestión, rectoría y prestación del servicio público de agua potable⁶³ para (i) garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce del derecho al agua de sus habitantes; (ii) no incurrir en actos u omisiones que interrumpan arbitraria o injustificadamente el acceso al agua; y, (iii) adoptar medidas para prevenir vulneraciones a este derecho y, de suscitarse, investigarlas y repararlas con el fin de garantizar que ninguna persona pueda ser privada, excluida o despojada del derecho al agua.
97. En el presente caso, a pesar de existir obligaciones constitucionales y legales⁶⁴ respecto a la prestación y garantía del servicio público de agua potable, así como, para la resolución de conflictos internos dentro de las Juntas, este Organismo verifica que la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”: i) no realizó ni consideró las recomendaciones técnicas de mejoras en la infraestructura del sistema de abastecimiento de agua realizadas el perito para optimizar la prestación de agua potable hacia el domicilio de las accionantes, al menos para aumentar el tiempo de provisión de agua; ii) no devolvió el dinero aportado por las accionantes para la prestación del servicio;⁶⁵ iii) no acudió a las diligencias requeridas por la Defensoría del Pueblo para garantizar el goce y ejercicio del derecho al agua de las accionantes que eran miembros de la Junta; iv) conforme los hechos probados limitó la participación de las accionantes en actividades comunitarias relacionadas con el mejoramiento del servicio de agua; y, v) no adoptó medidas o acciones de coordinación con otra Junta de Agua para facilitar el acceso al agua a las accionantes, limitándose a justificar sus actuaciones en problemas técnicos de acceso del agua por la ubicación geográfica de las viviendas.

⁶³ El artículo 57 (“**LORHUAA**”) establece: El derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura. Forma parte de este derecho el acceso al saneamiento ambiental que asegure la dignidad humana, la salud, evite la contaminación y garantice la calidad de las reservas de agua para consumo humano. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. Ninguna persona puede ser privada y excluida o despojada de este derecho.

⁶⁴ El artículo 58 de la LORHUAA establece que todas las personas, de forma individual o colectiva, “podrán exigir a las autoridades correspondientes el cumplimiento y observancia del derecho humano al agua, las mismas que atenderán de manera prioritaria y progresiva sus pedidos. Las autoridades que incumplan con el ejercicio de este derecho estarán sujetas a sanción de acuerdo con la ley”. En esa línea, el artículo 44 numerales 2, 3 y 6 de la LORHUAA establecen como deberes de las Juntas de Agua: i) rehabilitar, operar y mantener la infraestructura para la prestación de los servicios de agua potable; ii) gestionar con los diferentes niveles de gobierno o de manera directa, la construcción y financiamiento de nueva infraestructura, para el efecto deberá contar la viabilidad técnica emitida por la Autoridad Única del Agua y iii) la resolución de los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, la Autoridad Única del Agua decidirá sobre el mismo, en el ámbito de sus competencias.

⁶⁵ En el proceso la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” ha reconocido que las accionantes realizaron pagos y con ello se compró una bomba por un valor de 85 USD. Sin embargo, las accionantes alegaron en la audiencia de instancia haber pagado un monto de 200 USD por la prestación del servicio público de agua potable.

- 98.** Lo antes expuesto, evidencia la falta de cumplimiento de sus deberes por parte de la Junta de Agua -en su rol como prestadora de un servicio público-, pues en el marco de sus competencias legales pudo haber adoptado medidas técnicas para garantizar el servicio o, en su defecto, realizado diligencias con otra Junta de Agua para que las accionantes tengan acceso al agua potable de forma efectiva y oportuna.
- 99.** Respecto de la SENAGUA, en cambio, este Organismo verifica que el Reglamento LORHUAA, en su artículo 2, establece que la Autoridad Única de Agua (“AUA”) es la Secretaría Nacional del Agua⁶⁶ cuyas funciones principales son la rectoría, la planificación y la gestión de los recursos hídricos de conformidad con el artículo 17 de la LORHUAA. El artículo 18 de la misma ley en sus literales b), i), l) y w) dispone como competencias de la AUA: i) ejercer la rectoría y ejecutar políticas públicas relativas a la gestión integral de los recursos hídricos y dar seguimiento a su cumplimiento; ii) otorgar las autorizaciones para todos los usos, aprovechamiento del agua; iii) otorgar las personerías jurídicas de las juntas administradoras de aguas; iv) establecer mecanismos de coordinación y complementariedad con los GAD en lo referente a la prestación de servicios públicos de agua potable; y v) dictar las medidas necesarias para el ejercicio de sus funciones y competencias.
- 100.** En esa línea, aun cuando la situación de las accionantes fue puesta en conocimiento de la SENAGUA por la Defensoría del Pueblo, mediante providencia de 09 de septiembre de 2016 y en la audiencia defensorial de 21 de septiembre de 2016, esta Corte encuentra que la SENAGUA no tiene competencias directas en la provisión del servicio público de agua potable; por lo que, esta Corte no ha podido verificar que la entidad incurriera en una vulneración directa o indirecta de derechos a las accionantes.
- 101.** Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que la Junta Administradora de Agua “Cuilche el Progreso” vulneró el derecho al agua y, como consecuencia de ello, se atentó también contra los derechos a la salud, vida digna y atención prioritaria de las accionantes en virtud del incumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales respecto de las accionantes que fueron miembros de la Junta.

7.6 Reparación integral

- 102.** De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en

⁶⁶ Fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1088 de 15 de mayo de 2008. Actualmente se encuentra fusionada dentro del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador.

concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Por lo que, habiendo determinado que la Junta de Agua Potable Cuilche el Progreso vulneró el derecho de las accionantes al agua, corresponde determinar las medidas de reparación más adecuadas.

103. En este caso, se verifica que las accionantes ya cuentan con el servicio de agua potable en cantidad suficiente y de forma continua que es provisto por la Junta de Agua Potable Miño San Antonio, por gestiones realizadas a su costa y promovidas por ellas mismas. Por tanto, ya no es procedente ordenar la provisión del servicio de agua potable por parte de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” como medida de reparación. Sin embargo, aquello no quita que la falta de provisión del servicio de agua potable en cantidad y tiempo suficiente por parte de la Junta de Agua y la exclusión en la participación que sufrieron las accionantes en las actividades comunitarias y de mejoras siendo miembros de la Junta, les produjo una afectación que merece ser reparada. Por tal razón, esta Corte determina que, para reparar el daño causado durante el tiempo que permanecieron sin provisión suficiente de agua, corresponde a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”:

103.1 Presentar disculpas públicas a las accionantes por las afectaciones causadas durante el tiempo que permanecieron como parte de la junta de Agua “Cuilche el Progreso”, al tenor del siguiente texto:

La Junta de Agua “Cuilche el Progreso” pide disculpas a las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martina Aurora Carrillo Carrillo y a sus familias, a quienes, se les vulneró el derecho al agua por la falta de provisión del mismo en cantidad y tiempo suficiente, más aún tomando en consideración la condición de persona adulta mayor de 1 de ellas. De acuerdo a la sentencia 376-17-EP/24 reconoce que sus actuaciones afectaron el ejercicio del derecho al agua y derechos conexos, por lo que se comprometen a observar de forma estricta los derechos y garantías constitucionales en los procedimientos de provisión del servicio público de agua potable, para evitar que estas vulneraciones se repitan.

103.2 Compensar a cada una de las accionantes con un pago de USD 200 por los gastos en los que debieron incurrir durante el tiempo que pertenecieron a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, así como los perjuicios ocasionados a ellas durante el tiempo

que no gozaron del servicio en tiempo y cantidad suficiente.⁶⁷

103.3 Adecuar sus procedimientos internos para asegurar que, ante futuras denuncias por falta de provisión de agua potable en cantidad y tiempo suficiente para la satisfacción de necesidades básicas por parte de sus miembros, se tomen medidas correctivas que permitan garantizar la cantidad mínima vital de agua, y para ello coordinen con las instancias estatales correspondientes para una provisión efectiva, oportuna y adecuada del servicio público de agua potable que brindan.

8. Consideraciones adicionales

104. Si bien las accionantes alegaron la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por cuestiones de género, esta Corte determinó que sus alegaciones se centraban en la falta de provisión del servicio público y que no existe una posibilidad de comparabilidad frente a otros sujetos en el presente caso, por lo que, no formuló un problema jurídico. Sin embargo, considera importante recordar a los jueces de garantías que cuando se resuelven acciones de protección relativas a posibles vulneraciones al derecho al agua debe tenerse en cuenta también el enfoque de género en sus sentencias. La aplicación de este enfoque permite observar y entender el impacto diferenciado que puede tener las vulneraciones de este derecho en las mujeres y evitar que se reproduzcan situaciones de discriminación y exclusión, y se pueda brindar una mayor protección y garantía del derecho al agua y derechos conexos.⁶⁸

⁶⁷ Tomando en consideración que esta cantidad fue solicitada por la Defensoría del Pueblo como medida de reparación económica en relación a los gastos incurridos y no devueltos por la Junta de Agua.

⁶⁸ Por su parte el Comité DESC en su Observación General 15 establece que, aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos. En particular, los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que no se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y los derechos en materia de agua. Es preciso aliviar la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua. Ver en Comité DESC, Observación General 15 (2002) El derecho al agua, párr. 16.

En el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW”) se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua.

En particular respecto al derecho al agua y las mujeres, el artículo 62 de la misma ley establece que “toda política en materia de agua deberá incorporar la perspectiva de género de forma que se establezcan medidas concretas para atender las necesidades específicas de la mujer en el ejercicio del derecho humano al agua. Del mismo modo, se adoptarán medidas con el objeto de alcanzar la igualdad formal y material entre mujeres y hombres especialmente en las actividades de participación comunitaria sobre la gestión del agua, la obtención de la misma y el fortalecimiento de las mujeres como actrices de cambio”.

La Constitución en su artículo 11 numeral 2 garantiza que nadie podrá ser discriminado por sexo o identidad de género y que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. En esa línea, el artículo 61 de la

105. Así, los jueces y juezas de garantías que conozcan acciones de protección donde se aleguen presuntas vulneraciones al derecho al agua y conexos, deberán considerar si en el caso se identifican roles o estereotipos de género, cuestiones estructurales a nivel social, económico, cultural o de otra índole que puedan generar o profundizar una situación de discriminación en el acceso o disponibilidad de estos derechos o que afecten de manera desproporcionada a las mujeres en relación a otros sujetos.

9. 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 376-17-EP:

1.1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia emitida el 30 de diciembre de 2016 dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, dentro del proceso judicial 05283-2016-02663.

1.2. Dejar sin efecto la sentencia de 30 de diciembre de 2016 dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, dentro del proceso judicial 05283-2016-02663. Y, en su lugar, se deberá considerar el análisis de mérito realizado en el presente caso.

2. Aceptar la acción de protección materia del control de mérito y declarar la vulneración de los derechos al agua, a la salud, vida digna y atención prioritaria consagrados en los artículos 12, 32, 35 y 66 numeral 2 de la Constitución.

3. Como medidas de reparación, ordena que la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”:

LORHUAA establece que todas las personas ejercerán el derecho humano al agua en condiciones de igualdad. Se prohíbe toda discriminación por motivos de género, sexo, orientación sexual, identidad de género, o cualquier otra condición que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho humano al agua. Así también, que el Estado adoptará cuantas medidas de acción afirmativa sean necesarias con el objeto de promover la igualdad real en el ejercicio del derecho humano al agua, protegerá y atenderá de manera preferente a los grupos de atención prioritaria.

- 3.1.** Se dispone que, en el término de 20 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” emita disculpas públicas a favor de las accionantes. Las disculpas públicas deberán ser realizadas en un acto público ante la comunidad y entregadas por escrito a las accionantes. Para el cumplimiento de la medida, la Junta de Agua remitirá a este Organismo un informe donde consten las actividades realizadas, el texto de las disculpas emitidas por la Junta, y el respectivo registro fotográfico del acto público.

Las disculpas públicas deberán contener el siguiente mensaje:

La Junta de Agua “Cuilche el Progreso” pide disculpas a las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martina Aurora Carrillo Carrillo y sus familias por la vulneración que sufrieron a su derecho al agua por la falta de provisión del mismo en cantidad y tiempo suficiente, más aún tomando en consideración la condición de persona adulta mayor de 1 de ellas. De acuerdo a la sentencia 376-17-EP/24 reconoce que sus actuaciones afectaron el ejercicio del derecho al agua y derechos conexos, por lo que se comprometen a observar de forma estricta los derechos y garantías constitucionales en los procedimientos de provisión del servicio público de agua potable, para evitar que estas vulneraciones se repitan.

- 3.2.** Compensar a cada una de las accionantes con un pago de USD 200 por los gastos en los que debieron incurrir durante el tiempo que pertenecieron a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, así como los perjuicios ocasionados a ellas durante el tiempo que no gozaron del servicio en tiempo y cantidad suficiente.
- 3.3.** Adecúe sus procedimientos internos para asegurar que, ante la denuncia por falta de provisión de agua potable en cantidad y tiempo suficiente para la satisfacción de necesidades básicas por parte de sus miembros, se tomen medidas correctivas que permitan garantizar la cantidad mínima vital de agua, y para ello, coordinen con las instancias estatales correspondientes para una provisión efectiva, oportuna y adecuada del servicio público de agua potable. Para justificar el cumplimiento de la medida la Junta deberá remitir a esta Corte dentro del término de 30 días desde la notificación de esta sentencia, el informe que contenga los procedimientos para la atención de reclamos o denuncias ante la Junta en casos de falta de provisión de agua potable y un servicio público de calidad, adaptados a las disposiciones y estándares establecidos en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

037617EP-6bfdb

**Caso Nro. 0376-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de mayo 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 1921-19-EP/24

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 1921-19-EP

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

SENTENCIA 1921-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, emitida en el contexto de una acción de protección. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de enero de 2019, Diego Patricio Flores Naranjo, por sus propios derechos y en calidad de procurador común,¹ presentó acción de protección² en contra de la Asociación del Fondo Complementario Previsional Cerrado ASOPREP – FCPC de Jubilación y Cesantía de las Empresas Públicas del sector Hidrocarburífero (“ASOPREP”). La causa

¹ De las siguientes personas: Liva Marina Vargas Bastidas, Gabriel Ramiro León Veintimilla, Luis Alberto Ríos Gordón, Mónica Patricia Jaramillo Romero, Moraima Denisse Agreda Viscarra, Marco Antonio de la Cruz Nogales Cisneros, Wenseslao Clever Soliman Flores Ruiz, Consuelo del Carmen Camacho Huerta, Alba Melina Quezada Rodríguez, José Fausto Sánchez Segovia, Francisco Gregorio Sanguña Cuzco, Raúl Patricio Paredes Ruiz, Peggy Youself Tapia Pavón, Paola Josefina Herrera.

² Los accionantes señalaron que fueron trabajadores de Petroproducción al momento de creación de la asociación de hecho sin personería jurídica denominada ASOPREP, en 1992. Señalaron que la asociación se creó con el fin de que ésta administre los aportes entregados por el empleador, así como recursos de su propiedad, para generar beneficios adicionales y complementarios, totalmente independientes a lo que consagra el Código de Trabajo, con el objeto de mejorar su jubilación. Posteriormente, mediante Acuerdo Ministerial 0203 emitido el 07 de abril de 1997 por el Ministerio de Bienestar Social, se aprobó el Estatuto Constitutivo de ASOPREP, mediante el cual se otorgó personería jurídica a la asociación, de ahí las resoluciones números 112-2015-F y 280-2016-F expedidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria Financiera reguló las normas de constitución, registro, organización, funcionamiento y liquidación de los fondos complementarios previsionales cerrados. Conforme a lo manifestado por los accionantes, todos fueron separados de sus puestos de trabajo, por lo que dejaron de aportar a ASOPREP, en tal virtud y de acuerdo a su estatuto que se subordina al Cuarto Contrato Colectivo, en específico el artículo 52, ASOPREP está obligada a cumplir con lo estipulado y devolver la totalidad de los aportes patronales y personales, al momento de su desvinculación en el primer periodo de labores, no obstante ASOPREP indicó que bajo ningún concepto se devolverán los aportes patronales para los trabajadores. Paralelamente, pese a que ASOPREP certificó que sí existen valores a su favor por concepto de aportes patronales -incluso se han cuantificado los montos de cada uno-, mantiene retenidos dichos valores indebidamente, vulnerando sus derechos a la propiedad, a la libertad, a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica.

fue signada con el número 17981-2019-00333.

2. El 13 de febrero de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) resolvió negar la acción de protección propuesta.³ El 18 de febrero de 2019, los accionantes interpusieron recurso de apelación.
3. El 26 de abril de 2019, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) resolvió, en voto de mayoría, rechazar el recurso de apelación interpuesto por los legitimados activos y en tal sentido, confirmó la sentencia subida en grado.⁴
4. El 27 de mayo de 2019, Raúl Patricio Paredes Ruiz individualmente; así como, Marco Antonio Nogales Cisneros y José Fausto Flores Segovia, conjuntamente; y el 28 de mayo de 2019, Wenseslao Clever Soliman Flores Ruiz, Diego Patricio Flores Naranjo, Luis Alberto Ríos Gordón, Consuelo del Carmen Camacho Huerta, Mónica Patricia Jaramillo Romero, Moraima Denisse Agreda Viscarra, Elba Melina Quezada Rodríguez, Francisco Gregorio Sanguña Cuzco y Milton David Morales Palacios⁵ (“**accionantes**”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia detallada en el párrafo que antecede. La sustanciación de la causa correspondió, por sorteo, a la jueza Teresa Nuques

³ La jueza de la Unidad Judicial resolvió negar la acción de protección, de conformidad con el numeral 1 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por tratarse de cuestiones de mera legalidad. Para lo cual, expresó, en lo principal, que no existe una vulneración de derechos constitucionales conforme ha expresado los legitimados activos, tanto más que ha existido entre los legitimados activos y pasivo un ESTATUTO llamado “ESTATUTO DE LA ASOCIACIÓN FONDO PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES DE PETROPRODUCCIÓN”, donde se regula los fines, objetivos, derechos y obligaciones de las partes, su estructura, su patrimonio, las prestaciones, el pago de pensiones, y más, es decir ASOPREP, constituida por los Trabajadores de Petroproducción, acordaron aprobar en Asamblea El Estatuto, que les diera vida Jurídica, con capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones. Lo cual advierte que no existe violación de derecho alguno, puesto que las partes al acordar la emisión del Estatuto se encontraban en igualdad de condiciones, lo que no le ubica a los sujetos procesales accionantes bajo ningún concepto en un estado de indefensión, subordinación o discriminación para que prospere la acción de protección, máxime cuando la Constitución de la República reconoce: “El derecho de Asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.” y en este contexto lo hicieron los Trabajadores de Petroproducción. En el presente caso, el legitimado pasivo ha procedido conforme la Norma Estatutaria.

⁴ La Sala Provincial resolvió que: “(...) al no existir evidencia de que de que por acción u omisión la ASOCIACIÓN DEL FONDO COMPLEMENTARIO PREVISIONAL CERRADO ASOPREP-FCPC de JUBILACIÓN Y CESANTÍA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DEL SECTOR HIDROCARBURÍFERO, representado por ALEXANDER WLADIMIR ZURITA QUINDE, en calidad de Gerente y Representante Legal del mismo, haya violado los derechos que señalan los legitimados activos (...) y al no haber concurrido los requisitos determinados en los numerales 1), 2) y 3) del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y existiendo causales de improcedencia como son las determinadas en los numerales 1) y 5) del Art. 42 ibídem, (...) se rechaza el recurso de apelación interpuesto...”.

⁵ Por los derechos que representa de Liva Marina Vargas Bastidas, en su calidad de procuradora judicial.

Martínez.

5. El 26 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite las tres demandas presentadas de acción extraordinaria de protección.⁶
6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, en fase de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 26 de marzo de 2024 y ordenó oficiar a los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que presenten su informe de descargo motivado.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución (“CRE”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. De los accionantes

3.1.1. Raúl Patricio Paredes Ruiz (1)

8. El accionante sostiene que la sentencia dictada el 26 de abril de 2019 por la Sala Provincial vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad y a la seguridad jurídica,⁷ por lo tanto, solicita que se la deje sin efecto, se ordene a ASOPREP entregar inmediatamente los aportes patronales y se disponga como medida cautelar suspender los efectos de la sentencia impugnada.
9. Para tal efecto, alega que su derecho a la propiedad se vulneró porque la Sala Provincial

⁶ Los accionantes Wenseslao Clever Soliman Flores Ruiz, Diego Patricio Flores Naranjo, Luis Alberto Ríos Gordón, Consuelo del Carmen Camacho Huerta, Moraima Denisse Agreda Viscarra, Alba Melina Quezada Rodríguez, Francisco Gregorio Sanguña Cuzco y Liva Marina Vargas Bastidas, han presentado varios escritos los días 08 de julio de 2020, 18 de agosto de 2020, 06 de octubre de 2020, 10 de diciembre de 2020, 15 de diciembre de 2020, 17 de noviembre de 2021, 06 de septiembre de 2022, 13 de marzo de 2023, 02 de agosto de 2023 y 11 de marzo de 2024.

⁷ A fojas 79 del expediente de origen.

inobservó que los fondos y aportaciones que retiene la Asociación son de propiedad de los aportantes y de su libre disponibilidad, por lo que, contrario al criterio expuesto por los jueces accionados, solicitar los fondos no desnaturaliza la calidad previsional del fondo que se encuentra bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, organismo que dispone la entrega de los fondos a la salida de cada partícipe por ser de su propiedad.

10. Respecto al derecho a la seguridad jurídica señala que se vulneró por falta de aplicación al principio de jerarquía normativa, pues el Cuarto Contrato Colectivo como las resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros dispusieron a ASOPREP la entrega de los aportes patronales y sus respectivos rendimientos, no obstante, ASOPREP, con base al artículo 29 del Estatuto Constitutivo, limita el acceso a la propiedad de los aportantes de forma que la Sala Provincial “yerra [...] porque no se discute qué norma debe imperar, en lo absoluto, queda claro que el Estatuto está subordinado y/o remiso [...] al Cuarto Contrato Colectivo de los Trabajadores de PETROPRODUCCIÓN”.

3.1.2. Marco Antonio Nogales Cisneros y José Fausto Sánchez Segovia (2)

11. Los accionantes sostienen que la sentencia dictada el 26 de abril de 2019 por la Sala Provincial vulneró sus derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica,⁸ por lo que solicitan que se la deje sin efecto, se ordene a ASOPREP entregar inmediatamente los aportes patronales y se disponga como medida cautelar suspender los efectos de la sentencia impugnada.
12. Respecto a la vulneración del derecho a la propiedad, alegan que la Sala inobservó que los fondos y aportaciones que retiene la Asociación son de propiedad de los aportantes y de su libre disponibilidad, por lo que, contrario al criterio expuesto por los jueces accionados, solicitar los fondos no desnaturaliza la calidad previsional del fondo que se encuentra bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, organismo que dispone la entrega de los fondos a la salida de cada partícipe por ser de su propiedad y libre disponibilidad.
13. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que se vulneró por falta de aplicación del principio de jerarquía normativa, pues el Cuarto Contrato Colectivo como las resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros dispusieron a ASOPREP la entrega de los aportes patronales y sus respectivos rendimientos, no obstante, ASOPREP, con base al artículo 29 del Estatuto, limita el acceso a la propiedad de los aportantes de forma que la

⁸ A fojas 104 del expediente de origen.

Sala Provincial “yerra [...] porque no se discute qué norma debe imperar, en lo absoluto, queda claro que el Estatuto está subordinado y/o remiso [...] al Cuarto Contrato Colectivo de los Trabajadores de PETROPRODUCCIÓN”.

3.1.3. Wenseslao Clever Soliman Flores Ruiz, Diego Patricio Flores Naranjo, Luis Alberto Ríos Gordón, Consuelo del Carmen Camacho Huerta, Moraima Denisse Agreda Viscarra, Alba Melina Quezada Rodríguez, Francisco Gregorio Sanguña Cuzco y Liva Marina Vargas Bastidas (3)

14. Los accionantes alegan que la sentencia dictada el 26 de abril de 2019 por la Sala Provincial vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, seguridad jurídica, debido proceso y derechos labores en calidad de ex servidores públicos. Además, sostienen que ASOPREP vulneró el principio de igualdad ante la ley.⁹
15. Para tal efecto, los accionantes indican que se ha vulnerado el principio de igualdad ante la ley porque la mayoría de ellos son adultos mayores en situación de desempleo y algunos con cierto grado de discapacidad, sin embargo, ASOPREP se ha negado “sin fundamento jurídico alguno” a devolver sus aportes personales y patronales y los rendimientos que constituyen el fondo de jubilación especial.
16. Agregan que se ha vulnerado el derecho a la intangibilidad e integralidad de los componentes de la remuneración o salario, de lo que deriva los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos. Además, señalan que el derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica se han violentado porque los jueces no han previsto las normas constantes en la Ley de Seguridad Social y la Resolución 280-2016-F de la Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera.

3.2. De los informes presentados

3.2.1. Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

17. Esta Corte deja constancia que hasta la presente fecha, las autoridades judiciales que dictaron la sentencia de 26 de abril de 2019, no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido solicitado en auto de 26 de marzo de 2024.

⁹ A fojas 134 a 137 del expediente de origen.

4. Planteamientos de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.¹⁰ Al respecto, para que este Organismo pueda pronunciarse respecto a los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección, es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre el derecho presuntamente vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, “independientemente de los hechos que dieron origen al proceso”.¹¹ Asimismo, una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes elementos: i) una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado; ii) una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.¹²
19. Si bien, de la revisión de los textos de las demandas se evidencia *prima facie*, similitud en la argumentación de los accionantes 1 y 2, después de una verificación minuciosa se constata similitud en la argumentación de los accionantes 1, 2 y 3, así como en sus pretensiones relativas a la presunta vulneración de derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad; por lo tanto, se realizará un análisis conjunto con base en la argumentación planteada. De este modo, al formular los problemas jurídicos la Corte puede observar que, si bien en el auto de admisión, de forma general, pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos de la demanda cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester señalar que la fase de admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.
20. En este aspecto, conforme se encuentra referido en los párrafos 9, 10, 12, 13 y 16 *supra*, los accionantes alegan que se vulneró el derecho a la propiedad porque la Sala Provincial inobservó que los fondos y aportaciones que retiene la Asociación son de propiedad de los aportantes y de su libre disponibilidad. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, sostienen que la autoridad judicial no aplicó el principio de jerarquía normativa, pues el

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹¹ CCE, sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 31.

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

Cuarto Contrato Colectivo como las resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros dispusieron a ASOPREP la entrega de los aportes patronales y sus respectivos rendimientos, no obstante, ASOPREP limitó el acceso a la propiedad de los aportantes con base al artículo 29 del Estatuto Constitutivo, sin prever las normas constantes en la Ley de Seguridad Social y la Resolución 280-2016-F de la Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera.

21. Este Organismo considera, que los argumentos presentados por los accionantes, respecto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica y propiedad, no reúnen los requisitos para considerarse completos, conforme la sentencia 1967-14-EP/20. Particularmente, se observa que su argumento carece de base fáctica y justificación jurídica, en cuanto al no identificar la acción u omisión de la autoridad judicial que los habría vulnerado ni la manera en que esto se habría producido. Además, esta Corte evidencia que la alegación de los accionantes va dirigida a obtener de la Corte Constitucional un pronunciamiento sobre la corrección de los fundamentos expuestos por las autoridades accionadas en la decisión impugnada.
22. No obstante, si bien lo alegado no refleja con claridad una justificación jurídica que explique cómo se vulneró de forma directa e inmediata los derechos a la propiedad y seguridad jurídica, este Organismo, por principio de *iura novit curia*, redirigirá el cargo de los accionantes a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a la luz de la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales. El referido estándar exige que las autoridades judiciales se pronuncien sobre los derechos constitucionales alegados como vulnerados sin que puedan rechazar una garantía de forma automática. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los accionantes, porque no habría analizado las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas?**
23. Por otra parte, conforme a lo descrito en los párrafos 14, 15 y 16 *ut supra*, los accionantes (3) sostienen que la decisión impugnada vulneró los derechos laborales y al debido proceso y al principio de igualdad ante la ley. Frente a este último cargo, exponen que, pese a que la mayoría de ellos son adultos mayores en situación de desempleo y algunos con cierto grado de discapacidad, ASOPREP se negó a devolver los aportes personales y patronales y los rendimientos que constituyen el fondo de jubilación especial. Así también, se habría quebrantado su derecho a la intangibilidad e integralidad de los componentes de la remuneración de lo que deriva sus aportes al fondo.

24. Sobre este punto, se enfatiza que la alegación de los accionantes en cuanto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso y al derecho laboral en su calidad de ex servidores públicos, no se evidencia una base fáctica ni una justificación jurídica que permita a esta Corte pronunciarse, aun realizando un esfuerzo razonable. Por otro lado, respecto a la presunta vulneración del principio de igualdad ante la ley, se constata que esta va dirigida a obtener de la Corte Constitucional un pronunciamiento sobre los méritos de la controversia, esto es, analizar las alegaciones destinadas a comprobar que, contrario a lo decidido por los jueces de la Sala Provincial, ASOPREP habría vulnerado los derechos de los accionantes, de forma que se estaría resolviendo sobre cuestiones controvertidas en la acción de protección, lo que procede únicamente de oficio y de forma excepcional cuando las acciones extraordinarias de protección hayan cumplido supuestos específicos,¹³ este Organismo podrá ampliar su ámbito de acción con la finalidad de analizar la integralidad del proceso que dio origen al proceso constitucional.
25. Adicionalmente, en cuanto a la procedencia de la medida cautelar solicitada por los accionantes 1 y 2, tal como consta en los párrafos 8 y 11 *supra*, es pertinente señalar que el artículo 27 de la LOGJCC establece que las medidas cautelares “[n]o procederán [...] cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos”. Por lo tanto, lo requerido por los accionantes es improcedente.

5. Resolución del problema jurídico

5.1.¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los accionantes, porque no habría analizado las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas?

26. El artículo 76.7.1 de la CRE establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.

¹³ Para realizar un control de méritos, se deberán cumplir los siguientes presupuestos: i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o el durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección⁶; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. 56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

27. Este Organismo ha establecido que el criterio rector de un análisis de motivación consiste en que sea suficiente, a saber, que posea una estructura mínimamente completa, integrada por dos requisitos: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”;¹⁴ y, (ii) una fundamentación fáctica en la que se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹⁵
28. Con relación a la suficiencia de la motivación en garantías jurisdiccionales, “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible en una argumentación jurídica”.¹⁶ Por ello, los jueces tienen la obligación de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos”.¹⁷
29. En el caso *in examine*, de la revisión integral de la sentencia impugnada se observa que la Sala Provincial realiza un recuento de los hechos en el acápite segundo denominado “ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA” y transcribe los derechos constitucionales que los accionantes alegan como vulnerados y sus pretensiones. Reproduce, además, lo expuesto por el legitimado pasivo de la causa.
30. Así también, la autoridad judicial desarrolla su argumentación jurídica en el acápite cuarto, señalando preliminarmente el contenido de la acción de protección, naturaleza, procedencia y la normativa que recoge su precepto, esto es los artículos 88 de la CRE y 39 y 40 de la LOGJCC. De igual modo, hace referencia a la sentencia constitucional 016-13-SEP-CC, dentro del caso 100-12-EP, que estableció: “la acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no una vulneración de derecho constitucional”.
31. Seguidamente, la Sala Provincial establece, en el acápite 4.2, que:

Los accionantes no han demostrado que han cumplido conforme al estatuto para que se genere su derecho y en el supuesto de que lo hubieran hecho, es claro que lo que procedía era el pago de una mejora en la jubilación, más no (sic), aun en este supuesto, la devolución de los aportes patronales y su rendimiento, sabiendo o debiendo saber que la Asociación a la que pertenecieron, no tenía fines de lucro, sino previsionales, en beneficio de sus miembros y al

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, *ibídem*

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹⁷ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

no tratarse de una caja de ahorro con generación de réditos, mal se la puede asimilar para efectos de la devolución pedida.

- 32.** Posteriormente, respecto a los derechos de propiedad, libertad y seguridad jurídica, las autoridades accionadas señalaron que no se advertía ninguna vulneración debido a lo preceptuado en la CRE y en el artículo 599 del Código Civil, complementando con lo siguiente:

(...) En el presente caso, los fondos aportados y cuya devolución se solicita “patronales”, han sido entregados por el empleador para un fin específico, que es la mejora de la jubilación de los partícipes y no puede este objetivo ser cambiado, modificado, alterado, por quienes, al no pertenecer al mismo, por su desvinculación laboral y del fondo, no optaron por continuar aportando al mismo, hasta cumplir con los requisitos que les permitan acceder a una jubilación mejorada, lo contrario sería, alterar la esencia previsional del fondo, al convertirla en caja de ahorro.

(...) lo que existe para sus miembros, conforme el estatuto de constitución, que se liga a la contratación colectiva, es el derecho cierto de beneficiarse con los aportes patronales efectuados, a la jubilación especial mejorada, por lo que la propiedad a la que se refieren los legitimados activos (...) es inaplicable, pues (...) la esencia previsional del fondo, impide disponer al arbitrio de cada partícipe de los dineros que aportados por el empleador, se encuentran en la Asociación y hoy bajo la administración del IESS-BIESS (...).

- 33.** En específico, con relación a la alegación del derecho a la seguridad jurídica, la Sala Provincial señaló:

(...) el legitimado pasivo no ha inobservado el ordenamiento jurídico, pues es claro que el ordenamiento infra constitucional, también es parte de la normativa que rige las relaciones en el territorio ecuatoriano y aplicar el estatuto del fondo, en relación a la contratación colectiva y observar y respetar el actual ordenamiento jurídico que rige para esta clase de entidades jurídicas, en modo alguno pugna con la seguridad jurídica, (...) por lo que se advierte que el tema controvertido se circunscribe en el ámbito de la justicia ordinaria, no en la constitucional, sabiendo que esta no es residual de aquella y lo que se pretende es el reconocimiento de un derecho, que a decir de los accionantes, es la devolución de los dineros reclamados, por cuanto anotan son de su propiedad, lo que deviene en improcedente (...).

- 34.** Finalmente, en el acápite 4.4 los jueces de la Sala Provincial indicaron:

(...) Los legitimados activos no han demostrado los fundamentos de su acción, conforme lo dispuesto en el Art. 14 (audiencia) y 16 (pruebas) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no han probado la vulneración de derechos constitucionales, que constituye uno de los requisitos previstos en el Art. 40 numeral 1) ibídem, concordante con lo preceptuado en el Art. 42 numerales 1) y 5) del mismo cuerpo normativo, que determina la improcedencia de la acción, cuando de los hechos no se

desprenda que existe una violación de derechos constitucionales y cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (...).

35. Conforme a lo precitado de la sentencia impugnada, se observa que esta cuenta con una justificación normativa y fáctica suficiente, pues la Sala consideró normas jurídicas contenidas en la CRE, la LOGJCC, así como también precedentes constitucionales respecto a la procedencia de la acción de protección, sin limitarse a transcribirlas o enunciarlas, sino que se evidencia, mediante su razonamiento concatenado a las alegaciones de las partes de la acción de protección, la pertinencia de su aplicación al caso. De igual forma, se pronunció respecto a los derechos a la propiedad, libertad y seguridad jurídica alegados por los accionantes como vulnerados.
36. Es preciso recalcar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de que los jueces, al resolver causas de garantías jurisdiccionales puestas en su conocimiento y tomando en consideración las particularidades de cada caso, puedan advertir que la pretensión de la garantía invocada no es correspondiente con el objeto de la misma. En tales casos, se ha determinado que los juzgadores pueden atenuar el análisis de vulneración de derechos constitucionales alegado por las partes.¹⁸ De tal forma, esta Corte encuentra que los jueces de la Sala advirtieron en varios de los apartados de la sentencia impugnada que la pretensión de los accionantes es el reconocimiento de un derecho y en consecuencia la devolución de los dineros que mantiene ASOPREP, haciendo notar que el tema controvertido se circunscribe a la justicia ordinaria y no la constitucional.
37. Con estas consideraciones, se colige que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección cuenta con una motivación mínimamente suficiente. Incluso, han otorgado razones concretas que dan cuenta de la suficiencia en su justificación relacionada con los hechos sometidos a su conocimiento a través de la garantía jurisdiccional, en vista de que han sido claros en identificar la pretensión de la accionante frente a la naturaleza y objeto de la acción de protección. Por lo tanto, la decisión judicial impugnada no vulnera el derecho constitucional de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76.7 literal l) de la CRE.
38. Finalmente, esta Corte estima necesario resaltar que no se debe confundir el deber de los jueces de motivar *correctamente* sus resoluciones con la garantía constitucional de la motivación, en función de que los jueces tienen que justificar suficientemente sus decisiones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto, o la

¹⁸ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95; sentencia 1600-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 33; sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 37.

corrección jurídica de sus resoluciones judiciales.¹⁹ Por tanto, al analizar la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente.²⁰

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 extraordinaria de protección 1921-19-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.
CCE, sentencia 1118-18-EP/23, 08 de marzo de 2023, párr. 20.

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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

192119EP-6bfd5

**Caso Nro. 1921-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de mayo 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 1994-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

CASO 1994-19-EP

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

SENTENCIA 1994-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, en el marco de un proceso de acción de protección. Se determinó que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente respecto de los derechos alegados como vulnerados y en consideración a la pretensión de la acción de protección planteada.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de junio de 2019, Ana Lucía Espinoza Cobos (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra de Darwin Romero Mora, por los derechos que representaba en aquel entonces en calidad de gerente de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP (“**CNT**”). Así mismo, se solicitó la presencia de María Vanessa Serrano García en calidad de sub gerente de la Sucursal Guayaquil del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS (“**BIESS**”), Martha Lucía Gómez Jurado, jueza delegada de coactivas del juzgado de coactiva del BIESS y la Procuraduría General del Estado. El proceso fue signado con el número 09281-2018-04784 y puesto en conocimiento de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes del cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”).¹

¹ La accionante alegó haber trabajado más de treinta años en la empresa CNT de forma ininterrumpida hasta ser separada de sus funciones el 24 de junio de 2011. Argumentó que, al momento de su separación, suscribió un acta aceptando el pago mensual del valor por concepto de jubilación patronal, mismo que asciende a USD 541,84. En la misma línea expresó que el BIESS le inició un juicio coactivo por concepto de un préstamo hipotecario realizado para poder financiar su casa. En tal sentido, indicó que para no incurrir en mora solicitó a CNT que, en lugar de la pensión mensual, se cancele un fondo global por jubilación patronal, conforme con el artículo 216 del Código de Trabajo. Al efecto, se aperturó el expediente ante la Defensoría del Pueblo, identificado con número 23889-2018, del cual no se obtuvo respuesta favorable con respecto de la cancelación de la jubilación patronal de la accionante por medio de un fondo global. Como resultado, se presentó la referida acción de protección. En su demanda, alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad social, a la vivienda, a la seguridad jurídica y a una vida digna por parte de CNT.

2. El 22 de octubre de 2018, la Unidad Judicial rechazó la acción de protección presentada por la accionante.² En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación, correspondiendo su conocimiento a la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas (“Sala”).
3. Mediante sentencia de 17 de mayo de 2019 (“**decisión impugnada**” o “**sentencia impugnada**”), la Sala rechazó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. En contra de la decisión de la Sala, el 19 de junio de 2019, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección.
4. Luego del sorteo de ley, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El Tribunal de Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción el 26 de septiembre de 2019.
5. El 11 de julio de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso según el orden cronológico de sustanciación de causas y dispuso que, en cinco días, la Sala remita su informe motivado. Dicho informe fue remitido mediante escrito de 14 de julio de 2023.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, 58 y 191 numeral 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

7. La accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y defensa en la garantía de motivación, seguridad social y seguridad jurídica. Los

² La Unidad Judicial consideró que la accionante había incoado la acción de protección en contra de actos administrativos emanados por una institución del Estado. Ante ello, justificó la decisión en que la vía contencioso administrativa es la idónea para resolver el reclamo, de conformidad con la norma adjetiva común.

derechos singularizados se encuentran reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7, literal 1, 34 y 82 de la CRE, respectivamente.

8. Aduce que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y, como fundamento del cargo presentado, indica que la Sala jamás examinó “el fondo del asunto”. Añade, además, que no “se realizó un razonamiento de la normativa constitucional y legal aplicable al caso”. En la misma línea, sostiene que la judicatura accionada no tomó “en consideración el derecho a la seguridad social, con su componente de la jubilación patronal y con esto el acceso a una vivienda, a la seguridad jurídica, igualdad material y demás derechos transversales de los mismos”.
9. Indica que no es la única extrabajadora que ha solicitado que en “en lugar de la pensión mensual se pague el fondo global de su jubilación patronal”. Menciona que existe un precedente constitucional que no fue considerado por la Sala, encontrándose este en la acción de protección número 29-2011 que se siguió ante el entonces Juez Quinto de Tránsito del Guayas, de 7 de enero de 2011, en la cual se obligó a CNT “al pago del fondo global de jubilación patronal”.
10. Con respecto del cargo relacionado con la vulneración del “derecho al debido proceso y la defensa en la garantía de motivación”, la accionante arguye que la sentencia impugnada “no analiza lo que es el derecho a la seguridad social con su componente en la jubilación patronal [...] [t]an solo se [limita] a ratificar la sentencia de primera instancia mencionando que existen las vías ordinarias y que se activen otras vías”. Argumenta que ello implica riesgo de que se pierda la vivienda que adquirió, ya que el BIESS inició el juicio coactivo que provocaría el remate de la vivienda. Además, sostiene que la Sala no realizó una valoración sustentada, razonable, lógica, comprensible de los derechos constitucionales alegados, desconociendo su obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones y la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes procesales. Enfatiza, en la misma línea, que los operadores de justicia deben explicar de manera “coherente, lógica y clara [las] ideas, acompañadas de los razonamientos realizados, respecto de los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables.”
11. La accionante argumenta que la Sala inobservó los artículos 11, numerales 3 y 5, además del artículo 426 de la CRE. Añade que, el desconocimiento de atender los derechos que alegó como vulnerados, “implica vulnerar el derecho a la seguridad jurídica”. Adicionalmente, indica que se

[...] tenía la plena certeza de que cumpliendo con las normas, establecidas plenamente en el Código de Trabajo, art. 216 [sic], numeral 3, la consecuencia jurídica inmediata era el reconocimiento de su derecho al fondo globalizado jubilar, pero las negativas incumple [sic] con la obligación constitucional de coadyuvar a garantizar derechos constitucionales, con lo que se evidencia la vulneración de la seguridad jurídica.³

12. Así mismo, la accionante sostiene que la sentencia impugnada:

no hace análisis alguno sobre el contenido, elementos características [sic], de los derechos violentados que motivaron la acción de protección, como son el derecho a la seguridad jurídica, con su componente derecho a la jubilación globalizada, que es el específico, que motivó la acción, y cuya violación afecta colateralmente los derechos a la vivienda; a la vida digna.

13. Por lo expuesto, la accionante solicita que (i) se admita la acción extraordinaria de protección; (ii) se declare la vulneración de los derechos alegados; y, (ii) se revoque el fallo emitido por la Sala.

3.2. Argumentos de la Sala

14. La Sala argumenta que, durante la sustanciación de segunda instancia, se concluyó que el problema jurídico planteado era de mera legalidad y, correspondía a la justicia ordinaria. Respecto del cargo relacionado con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la Sala sostiene que se salvaguardó el derecho alegado en los componentes singularizados por esta Magistratura en la sentencia 889-20-JP/21.⁴

15. La Sala indica que “el derecho a recibir resoluciones del poder público no significa que la misma contenga una motivación correcta, sino basta que la misma sea suficiente”. Como

³ Art. 216.- Jubilación a cargo de empleadores.- Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas: [...] 3. El trabajador jubilado podrá pedir que el empleador le garantice eficazmente el pago de la pensión o, en su defecto, deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el capital necesario para que éste le jubile por su cuenta, con igual pensión que la que le corresponda pagar al empleador, o podrá pedir que el empleador le entregue directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinados en la ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el jubilado no podrá percibir por concepto de jubilación patronal una cantidad inferior al cincuenta por ciento del sueldo, salario básico o remuneración básica mínima unificada sectorial que correspondiere al puesto que ocupaba el jubilado al momento de acogerse al beneficio, multiplicado por los años de servicio.

El acuerdo de las partes deberá constar en acta suscrita ante notario o autoridad competente judicial o administrativa, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del empleador [...].

⁴ CCE, sentencia 889-20-JP/21, párr. 110.

fundamento de su argumento, cita la sentencia 1158-17-EP/21 emitida por este Organismo. Así mismo, sostiene que en la decisión impugnada se identificó un fundamento de hecho, un fundamento jurídico y se explicó la pertinencia de la aplicación de la norma jurídica al caso concreto. Por ello, concluye que el fallo recurrido contiene una fundamentación y motivación suficiente.

16. La Sala aduce que “uno de los argumentos de la demandante consiste en tratar de justificar que cuando ella salió del trabajo por jubilación, firmó varios documentos en donde ‘creía’ que únicamente se encontraba firmando su jubilación y no su liquidación”. Por ello, estiman que la justicia constitucional no es la competente para dejar sin efecto un acuerdo voluntario entre las partes, en cuya relación se pretende justificar un posible vicio del consentimiento.
17. Menciona que la norma citada y reclamada por la accionante, esto es el artículo 216 del Código de Trabajo, es de carácter infraconstitucional; y, que para la entrega de cualquier modalidad de la jubilación patronal prevista en la ley, necesariamente debe preceder un acuerdo voluntario entre las partes. En cuanto a la supuesta vulneración de la seguridad jurídica, la Sala argumenta que, si bien la accionante indica que no se aplicó el artículo 216 numeral 3 del Código de Trabajo, se concluyó que, al tratarse de un asunto de mera legalidad, corresponde a los jueces ordinarios resolver sobre la validez o no del acta de establecimiento de la pensión jubilar.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁵
19. Es preciso mencionar que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión referente a los cargos formulados por los accionantes,⁶ obedece a una fase preliminar del análisis que debe realizar esta Magistratura en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. En tal sentido, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ La Sala de Admisión consideró que la accionante presentó un argumento claro referente a que la Sala no tomó en cuenta la parte sustancial de los derechos constitucionales alegados, limitándose a realizar un análisis formal de procedencia, incumpliendo con el requisito de motivación adecuada.

en la demanda debe realizarse, precisamente, en la etapa de sustanciación atendiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.

20. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 9 *supra*, se constata que la accionante alega la falta de aplicación por parte de la Sala, de un precedente contenido -según indica- en la sentencia dictada dentro de la acción de protección 29-2011, el 7 de enero de 2011. Sin embargo, cabe mencionar que la accionante omite presentar un argumento claro y completo al respecto, pues no se identifica las reglas de precedente supuestamente inobservadas y la forma en la que estas se aplican al caso concreto.⁷ Por lo tanto, este Organismo se abstiene de formular un problema jurídico relacionado con el cargo mencionado.
21. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 11 *supra*, se aprecia que la accionante pretende que se analice la –falta de– aplicación de normas infraconstitucionales, como es el artículo 216, numeral 3 del Código de Trabajo. Sobre este punto, es pertinente recalcar que no es competencia de esta Corte el pronunciamiento relacionado con la falta de aplicación de la ley en las decisiones impugnadas. En consecuencia, no se formulará un problema jurídico relacionado con dicho cargo.⁸
22. De lo expuesto en los párrafos 8, 10, y 12 *ut supra*, se identifica que la argumentación de la accionante se direcciona a exponer que la sentencia impugnada no contiene un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas dentro de la acción de protección. Lo anterior, en razón de que, de acuerdo con la accionante, la Sala debió atender la vulneración del “derecho a la seguridad social con su componente derecho [sic] a la jubilación patronal; a la vivienda, y demás derechos transversales”.
23. Por ello, a efectos de examinar cargos relativos a determinar si la Sala realizó una motivación suficiente respecto de los derechos alegados como vulnerados, al supuestamente no pronunciarse sobre los mismos, con el fin de evitar la redundancia argumentativa, se reconducen los cargos esgrimidos por la accionante para analizarlos a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.⁹ Por lo expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Sala en la causa 09281-2018-04784, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en la deficiencia motivacional de insuficiencia?**

⁷ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁸ CCE, sentencia 507-18-EP/23 15 de febrero de 2023, párr. 21.

⁹ CCE, sentencia 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 19.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia emitida por la Sala en la causa 09281-2018-04784, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en la deficiencia motivacional de insuficiencia?

24. La CRE reconoce que todos los actos del poder público, lo que incluye a la sentencia impugnada, deberán ser motivados. Se agrega que “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.¹⁰
25. No obstante, esta Corte se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de que la motivación, entendida como garantía constitucional, no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica. Por el contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos.¹¹
26. La motivación suficiente, se caracteriza porque “la fundamentación normativa [contenga] la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso, [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹²
27. En tal sentido, para constatar si en la decisión impugnada existe motivación suficiente, se debe verificar que contenga (i) fundamentación normativa suficiente; y, (ii) fundamentación fáctica suficiente. Como requisito adicional, al ser una garantía jurisdiccional, en principio, existe el deber de (iii) pronunciarse sobre la existencia (o no) de vulneración de los derechos alegados.¹³
28. En el acápite primero de la sentencia impugnada, se determina la competencia de los juzgadores para resolver la apelación de la decisión emitida en primera instancia. En el segundo, se declara la validez procesal. En el tercero, la Sala narra los antecedentes de la acción de protección; para ello, en primer lugar, transcribe la narración de los hechos realizada por la accionante en su acción de protección. Así también, se exponen los

¹⁰ CRE, artículo 76, numeral 7, literal I.

¹¹ CCE, sentencias 1679-12-EP, 15 de enero de 2020, párr. 44, 1601-17-EP/22, 06 de abril de 2022, párr. 23, 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

¹² *Ibíd.* pp. 61.1 y 61.2

¹³ *Ibíd.* párr.103

fundamentos de derecho utilizados y la pretensión exigida. En el acápite cuarto, se realiza una síntesis de la sustanciación del recurso de apelación ante la Sala.

29. El análisis correspondiente a las consideraciones jurídicas y fácticas que realiza la Sala consta en el acápite quinto del fallo impugnado. En dicha sección, la judicatura accionada transcribe la naturaleza y objeto de la acción de protección, sustentándose en los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC. Acto seguido, la Sala expone las circunstancias en las que procede una acción de protección, así como las situaciones por las cuales resulta improcedente (artículos 41 y 42 LOGJCC, respectivamente).
30. En el sub acápite 5.4 de la decisión impugnada, los jueces accionados realizan nuevamente un breve recuento de la audiencia de apelación, considerando lo manifestado por las partes procesales del proceso de origen. En el sub acápite 5.5, la Sala determina que el punto central de la acción presentada es la exigencia del pago globalizado de la jubilación patronal a favor de la accionante, la cual se ha pagado mensualmente hasta la fecha de la emisión del fallo.¹⁴
31. En el desarrollo de la sentencia, la judicatura accionada se refiere al requerimiento de la accionante sobre el pago globalizado de la jubilación patronal con relación a la supuesta vulneración de los derechos a la seguridad social y la vivienda, exponiendo que:

los valores que la accionante reclama a CNT se encuentran inmersos en el derecho laboral que es irrenunciable e imprescriptible, [la Sala ha] constatado que la hoy accionante ha venido recibiendo [el pago por concepto de jubilación patronal] mediante un pago mensualizado de quinientos cuarenta y un d[ó]lares con ochenta y cuatro centavos USD 541,84 modalidad de pago que la accionante ha solicitado sea revisada por cuanto no le permite cubrir el pago de su vivienda, en la presente acción la legitimada activa ante lo que considera ella una **vulneración de su derecho a la seguridad social** por parte de CNT trámite que lo ha iniciado en el 2014 sin atender o recurrir a la vía ordinaria esto es la vía contenciosa [...] (énfasis añadido).

32. De ello, se observa que, después de concluir que no se vulneraron derechos constitucionales, la Sala consideró que la acción propuesta por la accionante no “constituye una problemática de orden constitucional, siendo la vía contencioso administrativa el medio adecuado para ejercer su reclamo”. Así las cosas, determinaron que la acción propuesta se enmarca en el presupuesto 4 del artículo 42 de la LOGJCC referente a la improcedencia de la acción. De igual forma, se refiere a que la sentencia

¹⁴ Información que, de acuerdo con la sentencia emitida por la Sala, se desprende de los recaudos procesales.

subida en grado cumple con los requisitos de motivación exigidos por el artículo 76, numeral 7, literal l de la CRE.

- 33.** Esta Corte constata que la decisión impugnada i) detalla los antecedentes del proceso y ii) realiza un análisis con relación a las supuestas vulneraciones de derechos alegadas por la accionante tomando en consideración los hechos singularizados que se encaminaron a sustentar las pretensiones de la acción. En la misma línea, la Sala consideró que iii) la vía idónea para conocer la acción propuesta por la accionante era la contencioso administrativa. Así también expuso la justificación normativa de la decisión emanada por la judicatura accionada. En consecuencia, tras todos los puntos antes señalados y desarrollados por la Sala, esta procedió a negar el recurso de apelación y ratificó la sentencia emitida por la Unidad Judicial.
- 34.** Es preciso recalcar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de que los jueces, al resolver causas de garantías jurisdiccionales puestas en su conocimiento y tomando en consideración las particularidades de cada caso, puedan advertir que la pretensión de la garantía invocada no es correspondiente con el objeto de la misma.¹⁵
- 35.** En consecuencia, es posible concluir que la sentencia *in examine* cumple con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia de esta Corte para considerarse suficientemente motivada, tomando en consideración lo señalado en el párrafo 34 *supra*, ya que incluso concedió razones concretas que dan cuenta de una justificación suficiente relacionada con los hechos sometidos a su conocimiento a través de la garantía jurisdiccional, en vista de que han sido claros en identificar la pretensión de la accionante frente a la naturaleza y objeto de la acción de protección.
- 36.** Por último, es preciso recalcar que no corresponde a esta Corte, en el análisis de la garantía de la motivación, adentrarse a revisar el acierto o desacierto que se tuvo respecto de la evaluación de las pretensiones, oposiciones, argumentos de acusación o de defensa expresados por los sujetos procesales.¹⁶

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:

¹⁵ CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95, 1600-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 33, 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 37.

¹⁶ CCE, sentencia 363-15-EP/21, 02 de junio de 2021, Párr. 67

1. *Desestimar la acción extraordinaria de protección 1994-19-EP.*
2. *Disponer que se devuelva el expediente al juzgado de origen.*
3. *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, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

199419EP-6c64e



Caso Nro. 1994-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de mayo 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 83-21-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 83-21-IS

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

SENTENCIA 83-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada de oficio por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas, provincia del Guayas, al verificar que no existió impedimento alguno para el cumplimiento de la sentencia. Por lo tanto, no se cumplió con lo establecido en el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 6 de marzo de 2019, Gandhi Voltaire Suárez Sandoval (“**accionante**”) presentó una acción de acceso a la información pública en contra de la Dirección Distrital de Educación 09d22 Playas-Educación del Ministerio de Educación (“**Dirección Distrital**” o “**entidad demandada**”) y Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).¹
2. El 15 de marzo de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la demanda, declaró la vulneración del derecho al acceso a la información pública y de petición, y ordenó la medida de reparación.²
3. El 29 de marzo de 2019, la entidad demandada remitió a la Unidad Judicial el oficio DDP-JDRC-004-2019 de 22 de marzo de 2019 mediante el cual puso en conocimiento la

¹ Proceso 09334-2019-00118. El accionante argumentó que el 6 de febrero de 2019 mediante oficio D-GSS número 001-2019-DDE solicitó se le confiera copias certificadas de los informes enviados al organismo de la Coordinación Zonal 5 de Educación respecto al seguimiento y la resolución de la denuncia que presentó el 5 de marzo de 2018 en contra de la licenciada Fanny Simarra Alarcón, por cobros indebidos de rubros no autorizados por el Ministerio de Educación. Sin embargo, mencionó que la solicitud no fue contestada de forma satisfactoria, pues no constó ni el seguimiento ni la resolución de la sanción administrativa solicitada.

² La Unidad Judicial ordenó como medida de reparación que en el término de 8 días la entidad demandada dé la debida atención al oficio D-GSS número 001-2019-DDE presentado por el accionante el 6 de febrero de 2019. Además, ordenó el seguimiento de la ejecución de la sentencia a la Defensoría del Pueblo. El 22 de marzo de 2019, la Unidad Judicial indicó que se notificó a la entidad demandada con la sentencia de 15 de marzo de 2019.

sanción impuesta por las autoridades de la institución educativa Rashid Torbay. Además, mencionó que “no existe resolución” por parte de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos (“JDRC”), por cuanto la profesora ya fue sancionada previamente por la institución educativa.³

4. El 1 de agosto de 2019, la Unidad Judicial, en relación con escritos presentados por el accionante⁴ y la Dirección Distrital,⁵ ofició a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
5. El 15 de agosto de 2019, la Defensoría del Pueblo informó que la entidad demandada “certifica que no existe la resolución por parte de la [JDRC]”. Mientras que, el accionante alegó que no se le entregaron los documentos del sistema Quipux, por lo que no puede verificar a simple vista el cumplimiento.
6. El 21 y 27 de agosto de 2019, la entidad demandada mencionó que mediante oficio DDP-JDRC-004-2019 se entregó al accionante “el proceso completo que conllevó a la sanción de la señora Lcda. Fanny Simarra”. Además, indicó que “no existe resolución [por JDRC] debido a que fue sustanciada y sancionada dentro de la Institución Educativa [Rashid Torbay]”. Por tal motivo, solicitó se declare el cumplimiento de la sentencia.
7. El 30 de agosto y 7 de octubre de 2019, el accionante arguyó que “no se entrega ningún documento de sanción. Debió iniciarle sumario administrativo por cobro de valores”. En tal virtud, insistió que se destituya a la directora de la entidad demandada.
8. El 17 de febrero de 2020, la Defensoría del Pueblo mencionó que el accionante insiste en afirmar que no se le han entregado los documentos y que en el sistema Quipux se generó los documentos de respuesta de su denuncia. Al respecto, determinó que “no se encontró el reporte [...] que indique que la denuncia [...] haya sido ingresado por [...] Quipux”.
9. El 18 de febrero de 2020, la entidad demandada argumentó que entregó lo solicitado por el accionante. Además, indicó que no existe documentación en el sistema Quipux.⁶

³ El 16 de abril y 29 de mayo de 2019, el accionante refirió que la información no ha sido entregada a satisfacción. El 30 de mayo de 2019, la Unidad Judicial, en atención al informe de seguimiento presentado por la Defensoría del Pueblo, solicitó a las partes procesales que se pronuncien.

⁴ El 4 de junio, 19 y 31 de julio de 2019, el accionante mencionó que el oficio DDP-JDRC-004-2019 de 22 de marzo de 2019 remitido por la Dirección Distrital es “alejado a la verdad” y “es de contenido falso”, por lo que solicitó la destitución de la directora distrital.

⁵ El 5 de junio de 2019, la Dirección Distrital refirió que se certificó la sanción impuesta por la institución.

⁶ El 2 de marzo de 2020, la Unidad Judicial trasladó a las partes el informe de la Defensoría del Pueblo. El 5 de marzo de 2020, la entidad demandada mencionó que el 28 de marzo de 2019 entregó la certificación de los

10. El 23 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial en consideración al escrito presentado por el accionante⁷ solicitó a la Dirección Distrital informe el cumplimiento de la sentencia. El 30 de diciembre de 2020, la Dirección Distrital informó que entregó todos los documentos, por lo que **cumplió** con la sentencia constitucional.
11. El 26 de febrero de 2021, la Unidad Judicial en la audiencia de seguimiento de ejecución **moduló la sentencia** respecto a la medida de reparación a fin de que la entidad demandada presente “la información que tenga los [...] respaldos de que [la] denuncia presentada por el [accionante] fue conocida por la [JDRC y en caso de no existir lo informe]”.
12. El 3 de marzo de 2021, la entidad demandada mencionó a la Unidad Judicial que la JDRC no emitió ningún acto administrativo, seguimiento, informes o resoluciones con relación a la denuncia presentada el 5 de marzo de 2018, pues **ya existió una sanción** emitida por la Unidad Educativa Rashid Torbay.⁸
13. El 10 de marzo de 2021, el accionante alegó que la entidad demandada no entregó “el documento de sanción que le impusieron las autoridades, mas (sic) no del consejo ejecutivo que es un organismo de control”. Por tal motivo, solicitó que se sancione a la directora por el incumplimiento de la sentencia.
14. El 26 de marzo de 2021, la Unidad Judicial otorgó a la entidad demandada el término de cinco días para que indique la información que se haya generado respecto a la denuncia presentada.⁹
15. El 30 de marzo de 2021, la entidad demandada indicó que la reunión entre la JDRC y la directora de la escuela fue informal, por lo que, no existen documentos que la certifiquen. En tal sentido, insistió en que se declare el cumplimiento de la sentencia.¹⁰

documentos solicitados por el accionante. Mientras que, el 6 de marzo de 2020, el accionante alegó que ha transcurrido más de once meses el incumplimiento de la sentencia.

⁷ El accionante el 26 de noviembre de 2020 indicó que persiste el incumplimiento de la sentencia, pues no existe ninguna resolución y sanción impuesta a la profesora Fanny Simarra.

⁸ Además, certificó que la junta se reunió mediante convocatoria verbal, a fin de analizar la referida denuncia presentada por el accionante. A fojas 421 a 423 del expediente de instancia.

⁹ En específico, dispuso que indique (i) por qué medios solicitó la información que refiere al rector de la Unidad Educativa; (ii) la respuesta que recibió de parte del rector; y, (iii) si la Junta Distrital de Resolución de Conflictos se reunió para pronunciarse en definitiva sobre la denuncia, una vez que le contestó el rector y las resoluciones que tomó en caso de haberse reunido.

¹⁰ A fojas 433 a 435 del expediente de instancia.

16. El 31 de marzo, 9 y 12 de abril de 2021, el accionante señaló que han transcurrido más de dos años del incumplimiento de la sentencia, puesto que el informe remitido el 30 de marzo de 2021 por la entidad demandada tendría contenido falso. Así, solicitó a la Unidad Judicial “su pronunciamiento con relación al incumplimiento de la sentencia”, y la sanción y destitución a la directora de la entidad demandada.¹¹
17. El 4 de junio de 2021, la Unidad Judicial determinó que, mediante escritos de 3 y 30 de marzo de 2021, **la entidad demandada dio cumplimiento** a lo dispuesto en la audiencia de seguimiento de ejecución de sentencia y en la providencia de 26 de marzo de 2021. En consecuencia, determinó que “finalmente se ejecutó lo ordenado en sentencia de 15 de marzo de 2019”. Por otra parte, dispuso **remitir el expediente** a la Corte Constitucional.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

18. El 4 de junio de 2021, la Unidad Judicial remitió el expediente y el informe argumentando las razones sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de 15 de marzo de 2019 (“**sentencia**”) por parte de la Dirección Distrital.
19. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 8 de enero de 2024 y dispuso que la Unidad Judicial y la Dirección Distrital presenten sus informes. La Dirección Distrital no remitió su informe de descargo.
20. El 10 de enero de 2024, la Unidad Judicial remitió el informe actualizado a la Corte Constitucional.
21. El 15 y 25 de enero de 2024, Gandhi Voltaire Suárez Sandoval presentó varios escritos.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

23. La sentencia emitida el 15 de marzo de 2019 ordenó lo siguiente:

¹¹ A fojas 436 a 474 del expediente de instancia.

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, RESUELVE: Declarar procedente la acción de acceso a la información pública planteada por GANDHI VOLTAIRE SUÁREZ SANDOVAL en contra de la DIRECCIÓN DISTRITAL 09D22 PLAYAS-EDUCACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, en la persona de la Directora Distrital, Ivonne Velasco Caicedo; y, por ende, se declara la violación de los derechos constitucionales del accionante al acceso a la información pública y de petición, contenidos en los artículos 18.2 y 66.23 de la Constitución de la República, respectivamente. En tal virtud, se dispone la reparación de los derechos constitucionales vulnerados, ordenando que en el término de 8 días laborables a partir de la notificación de esta sentencia, la Dirección Distrital 09D22 Playas-Educación del Ministerio de Educación, a través de su Directora Distrital **dé la debida atención al oficio No. D-GSS. No. 001-2019-DDE** presentado por el ciudadano Gandhi Voltaire Suárez Sandoval el 6 de febrero de 2019, a las 15:21. Atención que deberá darse al pedido ciudadano en los términos expuestos en esta sentencia constitucional. Del cumplimiento de estas disposiciones deberá informar la Dirección Distrital 09D22 Playas-Educación, apenas sean ejecutadas [énfasis añadido].

24. El 26 de febrero de 2021, la Unidad Judicial **moduló** la sentencia en los siguientes términos:

Se modula esta sentencia concediéndole el término días (sic) hábiles de 5 días a la Dirección Distrital de Educación para que **presenten la información** que tenga con los correspondientes respaldos de que esta denuncia presentada por el [accionante] fue conocida por la Junta Distrital de Resolución de conflictos (sic) si es que no hubiere sido así como yo no dispongo en un una (sic) acción de derecho a la información pública que se genere información o documentación lo que ustedes tiene que hacer es **contestar al ciudadano** diciéndole si es que no se comunicó, si es que no se reunieron, si se reunieron por convocatoria verbal o por correo electrónico o por oficio acompañaran los respaldos se resolvió por oficio se resolvió verbalmente, etc. eso (sic) en base al último párrafo de la primera carilla del oficio DDP-JDRC-004-2019, del 22 de marzo de 2019 suscrito por [...], Directora distrital 09D22 Playas Educación, [...] [énfasis añadido].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante en el proceso de origen

25. El 12 de abril de 2021, el accionante indicó al juez ejecutor que “es notoria la intencionalidad de la demandada en querer encubrir sus actos de corrupción, por no haber aplicado los procesos o procedimientos adecuados ante las faltas cometidas por funcionarios de la Institución Educativa”. Agregó que la entidad demandada “no quiere proporcionar la documentación requerida”.

26. Adicionalmente, señaló que la entidad demandada trata de justificar que la profesora “Fanny Simarra fue sancionada en el Plantel lo que es imposible”, pues el Consejo Ejecutivo solo le llamó la atención por los cobros indebidos. Posteriormente, indicó que se trata de justificar los hechos sin instaurarle el sumario que corresponde a la profesora, “hasta con documentos de contenidos falsos” conforme considera lo ha demostrado con las pruebas incorporadas.
27. En esa misma línea, exigió al juez executor “su pronunciamiento con relación al incumplimiento de la sentencia”, y solicitó que se “sancione a la directora distrital [de la entidad demandada] por lo ordenado [...] en sentencia del 15 de marzo del 2019, la misma que se encuentra ejecutoriada”.

4.2 Argumentos de la autoridad judicial ejecutora

28. El 4 de junio de 2021, en su informe motivado, el juez executor hizo un recuento de las actuaciones realizadas por las partes procesales, la Defensoría del Pueblo, las providencias y la modulación de la sentencia emitida durante la fase de ejecución, con el fin de garantizar el cumplimiento de la sentencia.
29. Además, determinó que, mediante los escritos de 3 y 30 de marzo de 2021 ingresados por la entidad demandada, se “dio cumplimiento a lo dispuesto por este juzgador en audiencia oral y pública de seguimiento de ejecución de sentencia y en providencia [...] de 26 de marzo de 2021”. En tal virtud, concluye que **ya se ejecutó** lo ordenado en la sentencia de 15 de marzo de 2019.
30. No obstante, cita el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC y menciona que la presente acción de incumplimiento tiene su origen en la **insatisfacción del accionante** por “los términos en que se ejecutó la sentencia, debido a lo que considera una actuación engañosa por la parte demandada”.

5. Cuestión previa

31. En el caso *in examine*, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.¹²

¹² En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, este Organismo estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

32. Ahora bien, de la revisión del expediente se desprende que el accionante en sus escritos de 31 de marzo, 9 y 12 de abril de 2021 **no realizó ningún requerimiento** expreso de conformidad al artículo 164.2 de la LOGJCC, en el que solicite la remisión del expediente junto con el informe motivado a la Corte Constitucional. Sin embargo, el 4 de junio de 2021, la Unidad Judicial indicó que en atención a la “insatisfacción del accionante” remitió el expediente a la Corte Constitucional, a pesar de que ya se verificó el cumplimiento de la sentencia.
33. Al respecto, el artículo 163 de la LOGJCC establece que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales les corresponde a los jueces que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria,¹³ en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante este Organismo. De tal manera, 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”.¹⁴
34. El artículo 96 número 1 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) establece:
- 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, circunstancias que dará inicio a la acción de incumplimiento.
35. De la norma citada, se colige que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser presentada **de oficio** cuando el juez ejecutor no pudiese hacer ejecutar la sentencia constitucional. Por lo cual, debe presentar un informe debidamente motivado indicando los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional.¹⁵
36. La Corte Constitucional ha señalado que, excepcionalmente, la acción de incumplimiento puede iniciar no a petición de parte, sino del órgano ejecutor. Tal excepcionalidad se justifica cuando existen impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional los cuales deben estar claramente alegados en el informe elevado

¹³ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

¹⁴ CCE, sentencia 106-22-IS/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 25.

¹⁵ CCE, sentencia 106-22-IS/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 27.

por el juez ejecutor.¹⁶ En el caso que se omita esta justificación, lo jueces, quienes están obligados a garantizar 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.¹⁷

37. Por tal motivo, cuando el juez ejecutor inicie de oficio una acción de incumplimiento, es indispensable que esta Corte verifique que: (i) la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible, y (ii) la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹⁸ La Corte ha determinado que para proceder con el análisis en este escenario, se deben cumplir ambos requisitos, si solo uno de ellos se incumpliére, la Corte no está obligada a continuar con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, rechazarla.
38. En los párrafos 17, 30 y 32 *supra*, se observa que la presente acción de incumplimiento de la sentencia de 15 de marzo de 2019 fue presentada por la Unidad Judicial **de oficio**, por lo que la Corte debe verificar si se cumple con los requisitos legales para iniciar la acción de incumplimiento en este escenario.
39. Respecto al **primero requisito** (i), este Organismo observa que la providencia de 4 de junio de 2021 contiene, en su numeral 5, el informe del juez ejecutor. En el referido numeral, la Unidad Judicial realiza un recuento de las actuaciones procesales efectuadas por las partes, la Defensoría del Pueblo, las providencias y la modulación de la sentencia efectuada el 26 de febrero de 2021. Además, determinó que la entidad demandada cumplió con lo dispuesto en la audiencia de seguimiento de ejecución de 26 de febrero de 2021 y, en consecuencia, **ya se cumplió la sentencia** de 15 de marzo de 2019.
40. No obstante, la Corte observa que el juez ejecutor, a pesar de haber verificado el cumplimiento de la sentencia, decidió remitir de oficio el expediente a este Organismo para que inicie la presente acción de incumplimiento,¹⁹ como respuesta a la simple insatisfacción del accionante, sin que haya existido un pedido expreso.

¹⁶ CCE, sentencia 106-22-IS/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 28; y, sentencia 56-21-IS/23, de 24 de mayo de 2023, párr. 30.

¹⁷ CCE, sentencia 106-22-IS/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 28; y, sentencia 47-17-IS/21, de 21 de julio de 2021, párr. 22.

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

¹⁹ En la sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, la Corte formuló la siguiente pregunta retórica: “¿qué fin justificaría iniciar un nuevo proceso, ante un órgano jurisdiccional centralizado (la Corte Constitucional) si el

41. Al respecto, esta Corte verifica que no se satisface el requisito (i), puesto que el juez solo puede iniciar de oficio una acción de incumplimiento de sentencia ante un real impedimento para su ejecución, después de haber agotado todos los medios necesarios para su cumplimiento. No es posible iniciar de oficio una acción de incumplimiento por la simple insatisfacción de las partes, cuando el juez ejecutor ya verificó el cumplimiento de la sentencia.
42. Finalmente, es pertinente mencionar que este Organismo ha señalado que “resulta contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que el juez ejecutor inobserve sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC e infiera pretensiones ajenas a la voluntad del accionante”.²⁰ No es posible que los jueces ejecutores infieran recursos o acciones que los justiciables no hayan presentado expresamente.²¹
43. En el presente caso, se advierte que el juez ejecutor infirió que la insatisfacción del accionante era motivo suficiente para remitir el expediente a este Organismo, lo cual no es procedente.
44. Por todo lo expuesto, al verificarse que no se cumplió el primer (i) requisito para presentar de oficio la acción de incumplimiento, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.

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 **83-21-IS**.
2. Llamar la atención al juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas, provincia del Guayas, Andrés Oswaldo León Naula y notificar al Consejo de la Judicatura, a efectos de que este llamado de atención se registre en el expediente correspondiente.
3. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

juez de la causa no tiene impedimento para ejecutar la decisión adoptada? La Subsidiariedad se justifica en la medida en que el juez ejecutor no haya podido ejecutar la sentencia.

²⁰ CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023, párr. 38.

²¹ CCE, sentencia 106-22-IS/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 32.

4. 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 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 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8321IS-6b6db

**Caso Nro. 83-21-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de mayo 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 15-22-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

CASO 15-22-IS

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

SENTENCIA 15-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada directamente ante esta Corte, al verificar que la accionante no cumplió con el requisito de solicitar al juez ejecutor la remisión del expediente y el informe correspondiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de febrero de 2017, Marjorie Cecilia García Macías (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo Directivo y de la Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), así como de la Procuraduría General del Estado. La accionante alegó la vulneración de sus derechos constitucionales, porque el IESS habría bloqueado la devolución de sus fondos de reserva y cesantía a causa de una supuesta mora patronal.¹
2. El 24 de febrero de 2017, la Unidad Judicial Penal Sur con competencia en delitos flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción, ordenó dejar sin efecto el bloqueo de la cuenta de la accionante, la entrega de sus fondos de reserva y cesantía y, además dispuso que se envíe una carta de disculpas.² Las entidades accionadas interpusieron recurso de apelación, en conjunto.
3. El 23 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) negó el recurso planteado y confirmó la sentencia subida en grado.

¹ Proceso 09292-2017-00011. La accionante señaló que hasta el 27 de febrero de 2014 ocupó el cargo de jefe financiero en la Dirección Provincial de Educación Hispana del Guayas, dirección que fue reemplazada por las actuales Direcciones Distritales de Educación. Señala que, luego de haberse jubilado, el IESS le bloqueó su cuenta individual y le negó la devolución de sus fondos de reserva y cesantía, debido a que constaba como responsable solidaria por glosas generadas por deudas impagas que mantenía la Dirección Provincial de Educación, al haber ejercido el cargo de jefe financiero. Alegó la vulneración de los derechos constitucionales a la integridad personal, al buen vivir y el derecho a la protección de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.

² La Unidad Judicial razonó que el motivo del bloqueo se debió a una desactualización en la base informática del IESS en el que constaba la accionante como jefe financiera de la Dirección Provincial de Educación.

4. El 21 de junio de 2017, Bernardina Yullet Erazo Valverde, directora provincial del IESS, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de mayo de 2017.³
5. El 22 de junio de 2022, mediante sentencia 1499-17-EP/22, la Corte Constitucional desestimó la acción extraordinaria de protección.

1.1. Actuaciones en la fase de ejecución

6. El 29 de mayo y el 3 de julio de 2017, la accionante solicitó al juez ejecutor que convoque a una audiencia de verificación de medidas, ya que las medidas no se habrían cumplido integralmente.
7. El 31 de julio de 2017, la Unidad Judicial realizó una audiencia de verificación de cumplimiento de medidas. En la audiencia, la Dirección Provincial del IESS solicitó un tiempo prudencial para cumplir con la sentencia ordenada.⁴ La Unidad Judicial otorgó un mes para el cumplimiento de las medidas.
8. El 22 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial realizó una nueva audiencia de verificación de cumplimiento de medidas. En la audiencia, la Dirección Provincial del IESS solicitó una prórroga de treinta días, que fue aceptada por el juez ejecutor.⁵
9. El 27 de septiembre de 2017, la Dirección Provincial del IESS informó al juez ejecutor el cumplimiento de la medida de disculpas a la accionante.
10. El 20 de octubre de 2017, la Dirección Provincial manifestó que la cuenta individual de la accionante fue **desbloqueada** de manera definitiva, muestra de aquello la accionante inclusive accedió a un préstamo quirografario.
11. El 27 de octubre de 2017, el juez ejecutor solicitó que la accionante se pronuncie sobre lo mencionado por el IESS.

³ La causa se signó bajo el número 1499-17-EP/22.

⁴ El IESS manifestó que al existir glosas desde 2012, los pagos se han realizado mediante convenios con el Ministerio de Educación. Adicional, manifestó que la cancelación total de las glosas se debería realizar hasta el 31 de julio de 2017 y con ello, el sistema informático se cerraría el 5 de agosto de 2017, por lo cual solicitó un tiempo prudencial a fin de verificar los avances de los pagos.

⁵ El IESS señaló que se ha cancelado la mayoría de los pagos, sin embargo, aún quedan trámites administrativos pendientes para solventar la medida, por lo cual requiere de treinta días adicionales para cumplir íntegramente la sentencia.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

12. El 26 de enero de 2022, la accionante presentó una acción de incumplimiento ante esta Corte Constitucional por el incumplimiento de la sentencia de 24 de febrero de 2017 emitida por la Unidad Judicial y confirmada por la Sala de la Corte Provincial mediante sentencia de 23 de mayo de 2017.
13. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 12 de abril de 2024, y dispuso que la Unidad Judicial presente un informe de descargo sobre el incumplimiento alegado.
14. El 26 de abril de 2024, el IESS presentó su informe de descargo, en el cual mencionó que la sentencia habría sido cumplida.
15. El 29 de abril de 2024, el juez sustanciador dispuso (i) que la accionante se pronuncie sobre el informe de descargo del IESS, (ii) que la Unidad Judicial envíe un informe actualizado sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia, y (iii) que el IESS se pronuncie específicamente sobre la medida del desbloqueo de la cuenta individual de la accionante.

2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo establecido en los artículos 436 número 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

17. La sentencia emitida el 24 de febrero de 2017 por la Unidad Judicial y confirmada por la Sala de la Corte Provincial el 23 de mayo de 2017, en lo pertinente, señala:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA emite SENTENCIA en la que RESUELVE: [...] 3.- Como medida de reparación se dispone **dejar sin efecto el bloqueo de la cuenta individual** de la ciudadana MARJORIE CECILIA GARCÍA MACÍAS que se encuentra bloqueada en agosto 6 del año 2014, para el trámite y retiro de su fondo de cesantía y que además se dispuso para sus fondo (sic) de reserva, dejándose sin efecto el bloqueo de la cuenta individual de la legitimada activa que se encuentra registrada como representante legal de la coactivada DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN (sic) DEL GUAYAS, y que se encuentra bloqueada por lo resuelto en auto dentro del juicio No. 1042.2010,

suscrito por el Juez de Coactiva Economista Agustín Ortiz y sumilla de la Lcda. Patricia Ortega E., Jefe de Fondos de Terceros (E), y se **proceda con el trámite para el retiro de los fondos de reserva y del fondo de cesantía de la legitimada activa**. En tal sentido el DOCTOR RICHARD ESPINOZA GUZMÁN, Presidente del Consejo Directivo del IESS y de la INGENIERA BERNARDINA YULLET ERAZO VALVERDE, en Calidad de Directora Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS-Guayas), en **quince días** de pronunciada esta decisión y debidamente notificados por escrito deberán **informar a este juzgador sobre el cumplimiento** de la orden de desbloqueo dispuesta en esta sentencia; **4.- De existir derecho a cálculo y pago de intereses** generados por la demora en la prestación y entrega de fondo de cesantía y de reserva en favor de la señora MARJORIE CECILIA GARCÍA MACÍAS sobre los fondos ordenado (sic) su desbloqueo, dicho cálculo y reclamación deberá ser ejecutado en la jurisdicción contencioso administrativo, en la forma que lo prescribe el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **5.- Se dispone que se emita por parte de la Directora Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS-Guayas) una carta de disculpas** y sea dirigida al domicilio de la señora MARJORIE CECILIA GARCÍA MACÍAS, en un plazo de 15 días, por provocar la exigencia de sus derechos en sede judicial de protección constitucional, pudiendo haberse superado su necesidad de protección con la actualización adecuada de la base informática del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS [énfasis añadido].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

18. La accionante realizó un recuento de los antecedentes del proceso de origen, así como de las actuaciones en fase de ejecución de la sentencia dictada a su favor. Manifestó que en mayo de 2021 solicitó un nuevo crédito quirografario, sin embargo, su cuenta había sido **bloqueada nuevamente**. Por ello, en junio de 2021 ingresó un requerimiento administrativo ante el IESS solicitando el levantamiento del bloqueo de su cuenta individual.
19. Así mismo, realizó un recuento de las solicitudes presentadas ante el IESS y señaló que el IESS volvió a bloquear su cuenta individual incumpliendo con la sentencia que ordenaba el desbloqueo definitivo de dicha cuenta.

4.2. Argumentos del juez ejecutor

20. A pesar de haber sido notificado en debida y legal forma, el juez ejecutor no presentó su informe.

4.3. Argumentos del sujeto obligado

21. El IESS, en su informe de descargo, expresó que la sentencia cuyo cumplimiento se requiere, fue ejecutada a cabalidad. Manifestó que, el 23 de septiembre de 2022, la

Coordinación Provincial de Afiliación y Control Técnico Guayas actualizó los datos del representante legal de la Dirección Provincial de Educación del Guayas, registrando el fin de actividades de la accionante, como representante legal de dicha institución.

5. Cuestión previa

22. 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. Solo de forma **subsidiaria**⁶ esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
23. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁷ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
24. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado por la persona afectada y directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento. Para el efecto, se formula el siguiente problema jurídico:

5.1 ¿La accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento directamente ante esta Corte?

25. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁸

⁶ CCE, sentencia 53-23-IS/24 de 7 de marzo de 2024, párr. 16 y, [90-22-IS/24](#) de 21 de febrero de 2024, párr. 26

⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los

- 26.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte, en la sentencia 103-21-IS/22 se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.⁹

- 27.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante este Organismo:

27.1. Impulso: La persona afectada debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

27.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte.

27.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable, para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

27.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento, o (ii) incumplido el término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

- 28.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹⁰

jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

¹⁰ Sentencia [107-21-IS/24](#), de 28 de febrero de 2024, párr. 51.

29. En el caso, sobre (1) el **impulso**, este Organismo verifica que la accionante, en la fase de ejecución del proceso, solicitó en dos ocasiones al juez ejecutor que convoque a una audiencia de verificación de cumplimiento de medidas (párr. 5 *ut supra*), debido a que las medidas ordenadas en la sentencia de 24 de febrero de 2017 no se habrían cumplido integralmente. En concreto, a decir de la accionante el bloqueo de su cuenta personal aún se mantenía. Por lo cual se observa que la accionante sí promovió el cumplimiento de la sentencia que ordenaba medidas a su favor.
30. Sobre (2) el **requerimiento**, de la revisión del expediente, esta Magistratura observa que la accionante previo a iniciar esta acción de incumplimiento no solicitó al juez ejecutor la remisión del expediente y del informe correspondiente. Es más, se verifica que una de las últimas actuaciones dentro del proceso judicial fue la solicitud de la Unidad Judicial a la accionante para que se pronuncie sobre el cumplimiento o no de las medidas ordenadas en sentencia, con base al informe presentado por el IESS el 27 de octubre de 2017 (párr. 11 *ut supra*). Sin embargo, la accionante no se pronunció sobre el pedido del juez ejecutor, sino que más bien, después de más de cuatro años, acudió directamente a esta Magistratura (26 de enero de 2022). En consecuencia, la accionante incumplió con este requisito de requerimiento y, por lo tanto, tampoco se cumple con la negativa expresa o tácita del juez ejecutor ni con el incumplimiento del término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a esta Corte.
31. Como bien se advirtió, el incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente,¹¹ impide que esta Magistratura emita un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, se debe desestimar la acción y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
32. La Corte resalta que este pronunciamiento no representa ninguna decisión sobre el fondo de la causa de origen.¹²

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:

¹¹ CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr.33.

¹² Es preciso mencionar que esta decisión no impide que la accionante, una vez que haya cumplido con los requisitos previstos en la LOGJCC, el RSPCC y observando el carácter subsidiario de esta acción, pueda presentar una nueva acción de incumplimiento ante este Organismo, siempre y cuando alegue acciones u omisiones distintas a las de la primera acción.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 15-22-IS.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
3. 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, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1522IS-6c75b



Caso Nro. 15-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves treinta de mayo 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 107-23-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 107-23-IS

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

SENTENCIA 107-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la demanda de acción de incumplimiento al verificar que se encuentra incumplida la medida de reclasificación del cargo de la accionante y que se encuentra pendiente de cumplimiento el pago de la reparación económica.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de mayo de 2022, Genny Lourdes Espinoza Montes (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), del Ministerio del Trabajo y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, la accionante alegó la vulneración de sus derechos a la igualdad formal y material, a la seguridad jurídica y al trabajo debido a que MSP no habría incrementado su salario conforme a su “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de los Puestos Planta Central”.¹
2. El 2 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial o jueza ejecutora**”) aceptó la acción de protección y dictó medidas de reparación integral, incluyendo la reparación económica.² Contra la mencionada sentencia, la accionante interpuso recurso de aclaración, el que fue aceptado el 20 de septiembre de 2022.³ En este caso no se interpuso recurso vertical alguno.
3. Mediante escritos de 21 de octubre y 5 de diciembre de 2022, la accionante solicitó el cumplimiento de la sentencia y el envío del proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí (“**TCAT**”) para que liquide los valores

¹ El proceso fue identificado con el número 13205-2022-00853.

² Sobre las medidas de reparación dictadas, véase el párrafo 11 *infra*.

³ Sobre lo resuelto en el auto de aclaración y ampliación, véase el párrafo 12 *infra*.

correspondientes a la reparación económica. En respuesta de ambos pedidos, el 20 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial envió el expediente al TCAT.⁴

4. El 10 de febrero 2023 y el 13 de marzo de 2023, la accionante solicitó el cumplimiento de la sentencia por parte del MSP y que la Unidad Judicial “tome las medidas que sean pertinentes” para este fin. El 16 de marzo de 2023, la Unidad Judicial requirió al MSP que informe si había cumplido con la sentencia y delegó a la Defensoría del Pueblo el respectivo seguimiento.
5. El 25 de abril de 2023, la accionante volvió a requerir el cumplimiento de la sentencia.
6. Mediante informe remitido a la Unidad Judicial el 25 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo informó que a pesar de los reiterados pedidos de información no existe constancia del cumplimiento de la sentencia por parte del MSP.
7. El 30 de junio de 2023, el abogado de la accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento de sentencia ante la Unidad Judicial, como jueza ejecutora. La demanda se encontraba suscrita únicamente por el abogado patrocinador de la causa. El 13 de julio de 2023, el abogado ingresa un escrito y solicita que no se tome en cuenta la demanda, por no contar con la firma de la accionante. El 14 de julio de 2023, la jueza ejecutora respondió el escrito y rechazó la demanda por no haber sido suscrita por la accionante. Además, concedió el término de 30 días para que el MSP cumpla con la sentencia de 2 de septiembre de 2022.
8. El 4 de agosto de 2023, la accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento de sentencia directamente ante esta Corte Constitucional.⁵
9. Se verifica que posteriormente a la presentación de la demanda, la Unidad Judicial insistió en requerir el cumplimiento de la sentencia.⁶ En virtud de estos requerimientos, apenas el

⁴ Lo que dio origen al proceso 13802-2022-00614. Conforme el párrafo 35 *infra*, el proceso de liquidación no culmina hasta la presente fecha.

⁵ En virtud del sorteo electrónico efectuado el 7 de agosto de 2023, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Ali Lozada Prado. El proceso constitucional fue signado con el número de causa 107-23-IS. En su auto de avoco, el juez ponente solicitó el informe motivado a la jueza ejecutora, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Salud. El 6 febrero de 2024, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Manta remitió a esta Corte su informe de descargo. El 6 febrero de 2024, Ministerio de Trabajo remitió a esta Corte su informe de descargo.

⁶ La Unidad Judicial, en su intento por hacer cumplir la sentencia, ofició al MSP para que dé cumplimiento a la sentencia. Además, notificó a los correos electrónicos del MSP, debido a que la delegación zonal no brindó respuesta alguna.

12 de enero y el 6 de marzo de 2024, el MSP informó a la Unidad Judicial sus actuaciones encaminadas al cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

11. La accionante demanda el cumplimiento de la sentencia de 2 de septiembre de 2022 que resolvió lo siguiente:

[...] 1. Se acepta la acción de protección planteada por la Licenciada GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES [...] 5. Como medidas de reparación integral se dispone que: 5.1. La sentencia dictada en esta acción de protección, por sí sola constituye una forma de reparación integral por atender al principio de verdad procesal; 5.2. Que el Ministerio de Salud Pública ubique a la licenciada GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES, en la escala ocupacional que le corresponde, esto es, el de Servidora Pública 5, que tiene un sueldo de USD 1.212,00. A fin de restablecer a la situación anterior a la violación de los derechos antes establecidos, se dispone que: por medio de la Autoridad correspondiente, cancele, las remuneraciones y demás beneficios legales que le corresponde [...] para lo cual se dispone que el señor actuario del despacho, a partir de la ejecutoria de la sentencia y dentro de un término máximo de 10 días, remita el expediente respectivo ante El tribunal [sic] Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Portoviejo para los fines legales pertinentes [...].

12. El auto de aclaración y ampliación de la sentencia de 2 de septiembre de 2022 resolvió que “el pago se realice desde la fecha que ingreso [sic] a trabajar al Ministerio de Salud Pública, en la Dirección distrital [...] esto es [...] septiembre del 2015”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la accionante

13. La accionante afirma que no se habría cumplido con la sentencia de 2 de septiembre de 2022 y que la jueza de ejecución “no ha dictado ningún auto tendente a hacer cumplir o ejecutar el fallo definitivo”. Señala que la jueza ejecutora omitió su deber de agotar todos los mecanismos legales para lograr el efectivo cumplimiento de las sentencias

constitucionales, por lo que “ha infringido su obligación conforme lo disponen los artículos 21 y 163 de la LOGJCC”.

14. En virtud del alegado incumplimiento de la sentencia, la accionante pretende que la Corte Constitucional “disponga que las autoridades públicas accionadas procedan de forma inmediata y sin más dilaciones a cumplir a cabalidad lo ordenado en la sentencia” cuyo cumplimiento se exige, que se disponga al correspondiente tribunal distrital de lo contencioso administrativo que liquide los valores de su reparación económica y que se inicie un juicio de daños y perjuicios en contra de las entidades responsables de la demora.

4.2. De la jueza de ejecución

15. El 6 de febrero de 2024, la jueza Gina Soza Macías presentó su informe de descargo en el que hizo un recuento de las actuaciones procesales realizadas en el caso.

4.3. Del Ministerio del Trabajo

16. El 6 febrero de 2024, el Ministerio de Trabajo remitió a esta Corte su informe de descargo en el que afirmó lo siguiente:

En tal virtud, esta cartera de Estado únicamente gestionará procesos de revisión a la descripción y clasificación de puestos, por efectos de cambio de régimen laboral, de servidores que se encuentren amparados bajo el régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP. Finalmente, conforme a la normativa y antecedentes señalados, le corresponde al Ministerio de Salud Pública solventar los cumplimientos de sentencia de forma directa.

4.4. Del MSP

17. A pesar del requerimiento del juez sustanciador de esta Corte en su auto de avoco de 23 de enero de 2024, el MSP no ha presentado su informe de descargo

5. Cuestión previa

18. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la

persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁷ La LOGJCC en su artículo 163 establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Los artículos 164 de la LOGJCC⁸ y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional⁹ regulan el proceso de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia. Estas normas establecen que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia del proceso de origen. En consecuencia, estos jueces deben agotar todos los mecanismos legales a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales. Solo de forma subsidiaria la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹⁰

19. La sentencia 103-21-IS/22 estableció los requisitos para el inicio de una acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional.¹¹ La sentencia 53-23-IS/24 esquematizó estos requisitos manifestados de la siguiente manera:

⁷ En el párrafo 20 de la sentencia 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁸ LOGJCC, artículo 164: “Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite: 1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud. 3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia [...]”.

⁹ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 96: “Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

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. 2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...]”.

¹⁰ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

- 18.1. Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
- 18.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 18.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.
- 18.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.¹²
- 20.** La Corte verifica que se encuentra cumplido el requisito 19.1 *supra*, debido a que la accionante promovió, en reiteradas ocasiones, el cumplimiento de la sentencia en la fase de ejecución conforme se desprende de los párrafos 3, 4 y 5 *supra*.
- 21.** Asimismo, la Corte verifica el cumplimiento de los requisitos 19.2 y 19.4 *supra* con la presentación de una demanda de acción de incumplimiento ante la jueza ejecutora, quien rechazó la acción a pedido del abogado de la accionante al afirmar que la demanda no se encontraba suscrita por la accionante (párrafo 7 *supra*).¹³ Sin embargo, dicho pedido se refirió a la interposición de la demanda por no contener los requisitos formales para su presentación y no al cumplimiento de los requisitos expuestos en el párrafo 19.2 y 19.4 *supra*. Por consiguiente, la Corte, al realizar una interpretación del escrito presentado por el abogado patrocinador de la accionante, entiende como cumplido el requisito de requerimiento de la remisión del expediente.
- 22.** Finalmente, en relación con el requisito de plazo razonable, la Corte constata lo siguiente:
- 22.1.** La Unidad Judicial aceptó la demanda de acción de protección el 2 de septiembre de 2022 y su recurso de ampliación fue resuelto el 20 de septiembre de 2022.
- 22.2.** El 20 de diciembre de 2022, la jueza ejecutora envió el expediente correspondiente al TCAT para la respectiva liquidación de la reparación económica.

¹² CCE, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 18.

¹³ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí. Proceso 13205-2022-00853. Abogado José Carlos Morocho, hoja 177 del expediente.

- 22.3.** Desde la remisión del expediente al TCAT, transcurrieron 8 meses hasta la presentación directa de la acción de incumplimiento de la sentencia amparado en el artículo 164 de la LOGJCC.
- 23.** Con base en las consideraciones expuestas, la Corte verifica que hasta la presentación de la demanda de acción de incumplimiento de sentencia transcurrió aproximadamente 11 meses a partir de la emisión de la sentencia cuyo cumplimiento se exige. Este tiempo es más que razonable para que el juez ejecutor imponga los mecanismos eficaces para lograr el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 2 de septiembre de 2022.
- 24.** De este modo, esta Corte concluye que se cumplió el requisito establecido en el párrafo 19.3 *supra*, al haber transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la sentencia. Por ende, esta Corte procederá a realizar el análisis de fondo.
- 25.** Ahora bien, se debe recordar que esta Corte ha manifestado que dentro de la fase de ejecución, las juezas y jueces constitucionales “pueden expedir autos en los que requieran información a los sujetos procesales sobre el estado del cumplimiento de la sentencia con el afán de disponer diligencias encaminadas a la ejecución”.¹⁴ Del mismo modo, la Corte ha establecido que los jueces de instancia 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.¹⁵
- 26.** En este caso, dichas obligaciones fueron omitidas por parte de la jueza ejecutora, Gina Soza Macías. Como se desprende de su informe motivado y del expediente procesal, la jueza se limitó a solicitar el cumplimiento de la sentencia al MSP y de solicitar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo. La Corte recuerda 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. En el presente caso, la jueza Gina Soza Macías no ejecutó medida correctiva ni coercitiva alguna encaminada a lograr el cumplimiento y ejecución de la sentencia, a pesar de que dichas medidas fueron solicitadas por la propia accionante. La Corte recuerda que los jueces de ejecución tienen la obligación de imponer, por ejemplo, sanciones

¹⁴ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

¹⁵ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 38 a 48.

económicas conforme el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial con el objetivo de lograr el cumplimiento de la sentencia.¹⁶

27. Por las razones expuestas, la Corte debe llamar la atención a la jueza de ejecución Gina Soza Macías. El motivo de este llamado de atención radica en la omisión concreta de disponer medidas dirigidas a ejecutar el cumplimiento de la sentencia de 2 de septiembre de 2019.

6. Planteamiento del problema jurídico

28. En primer lugar, la Corte recuerda que el objetivo de la acción de incumplimiento de sentencias es verificar el cumplimiento de las medidas establecidas en la sentencia impugnada. A través de esta acción no se pueden modificar ni solicitar nuevas medidas de reparación.
29. En segundo lugar, la Corte verifica que la primera medida de reparación dispuesta en el decisorio 5.1 de la sentencia de 2 de septiembre de 2022, que ordena: “la sentencia dictada en esta acción de protección, por sí sola constituye una forma de reparación integral por atender al principio de verdad procesal”, es una medida dispositiva. Esta se cumplió con la notificación de la sentencia, por lo que no amerita formular un problema jurídico al respecto.
30. Conforme a las restantes medidas de reparación establecidas en la sentencia de 2 de septiembre de 2022, esta Corte verificará su cumplimiento al tenor del siguiente problema jurídico: **El MSP ¿cumplió con las medidas de reparación dispuestas en el decisorio 5.2 de la sentencia de 2 de septiembre de 2022?**

7. Resolución del problema jurídico

31. La primera medida de reparación dispuesta en el decisorio 5.2 de la sentencia, ordena al MSP que “ubique a la licenciada GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES, en la escala ocupacional que le corresponde, esto es, el de Servidora Pública 5, que tiene un sueldo de USD 1.212,00”.
32. Al respecto, el 12 de enero de 2024, el MSP presentó ante la jueza de ejecución el oficio MSP-CZ4-13D02-DDS-2024-0028-O. En este oficio informó que se encuentra en trámite

¹⁶ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 42 y 43.

la solicitud de reclasificación y valoración del puesto de la accionante y que “se sigue el procedimiento regular para la reclasificación”. El 7 de marzo de 2024, el MSP vuelve a presentar el mismo oficio. Estas son las únicas comparecencias realizadas por el MSP en el proceso de ejecución. Por este motivo, se concluye que el MSP no ha cumplido con esta medida de reparación.

33. La segunda medida de reparación dispuesta en el decisorio 5.2 de la sentencia, ordena al MSP que cancele a la accionante las diferencias de remuneraciones y demás beneficios legales que le corresponderían desde septiembre del 2015.
34. Esta Corte concluye que esta medida se encuentra pendiente de cumplimiento, pues todavía no se ha reclasificado a la accionante y no se ha concluido el procedimiento de liquidación en el TCAT para el pago de la reparación económica.
35. En la providencia de 21 de febrero de 2024¹⁷ y 24 de abril de 2024 emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí en el caso 13802-2022-00614, se constata que la demora en la tramitación del proceso se debe a la falta de aprobación del auto de mandamiento de ejecución por una jueza que forma parte del tribunal. La última providencia de 24 de abril de 2024 determina:

[...] Formen parte de los autos las presentaciones digitales realizadas por la actora, señora **GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES**, por medio de los cuales solicita se apruebe el informe pericial; en atención a lo solicitado por la parte actora se le hace conocer que la causa ya ha sido atendida por parte de esta ponencia, existiendo además, la comunicación interna de aprobado por parte del Juez integrante Dr. Fabricio Menéndez Macías, **encontrándose el proyecto del auto de mandamiento de ejecución en el despacho para ser atendida por parte del tercer Juez [sic] e integrante del Tribunal Dra. Elizabeth Izquierdo Duncan, desde hace más de diez días (30) sic a la espera del [sic] su pronunciamiento; hecho que sea, se procederá a notificar de forma inmediata a las partes procesales [...].** (énfasis añadido).

36. A pesar de que la Corte reconoce que existe un procedimiento concreto para las liquidaciones de las reparaciones económicas y que conoce que dicho procedimiento tiene

¹⁷ Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí, proceso 13802-2022-00614, providencia de 21 de febrero de 2024. “Formen parte de los autos las presentaciones digitales realizadas por la actora, señora GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES, por medio de los cuales solicita se apruebe el informe pericial; en atención a lo solicitado por la parte actora se le hace conocer que la causa ya ha sido atendida por parte de esta ponencia, existiendo además, la comunicación interna de aprobado por parte del Juez integrante Dr. Fabricio Menéndez Macías, **encontrándose el proyecto del auto de mandamiento de ejecución en el despacho para ser atendida por parte del tercer Juez e integrante del Tribunal Dra. Elizabeth Izquierdo Duncan, desde hace más de diez días (10) a la espera del [sic] su pronunciamiento; hecho que sea, se procederá a notificar de forma inmediata a las partes procesales.** (énfasis añadido).

sus etapas, la Corte llama la atención a la jueza del tribunal, Elizabeth Izquierdo Duncan, cuya actuación ha generado una demora significativa en el proceso de liquidación de la reparación económica. Como se desprende del expediente 13802-2022-00614, las dos últimas providencias emitidas¹⁸ en el proceso informan que hasta la presente fecha la jueza Elizabeth Izquierdo Duncan no se ha pronunciado sobre la aprobación del auto de mandamiento de ejecución.

37. Conforme lo manifestado en el párrafo 32 *supra*, el MSP compareció e informó los avances del proceso de cumplimiento de la sentencia solamente en dos ocasiones en fase de ejecución. La primera vez, el 12 de enero de 2024; y por segunda ocasión, el 7 de marzo de 2024. En esta segunda ocasión, el MSP presentó el mismo oficio presentado el 12 de enero de 2024, por lo que no informó ningún avance sobre el cumplimiento de ambas medidas de reparación. Es más, el propio MSP en ambas comparecencias reconoce que no ha dado cumplimiento a las medidas dictadas en la sentencia. Adicionalmente, el MSP recién informó los avances del proceso una vez que han transcurrido más de 14 meses desde la emisión de la sentencia cuyo cumplimiento se exige ante la jueza de ejecución. Por consiguiente, la Corte ordena al MSP que ofrezca disculpas públicas por el incumplimiento de la medida de reclasificación dispuesta en la sentencia de 2 de septiembre de 2022.
38. Además del incumplimiento de la sentencia por parte del MSP, la Corte advierte una clara falta de diligencia por parte del MSP en la tramitación del proceso de ejecución ante la Unidad Judicial, así como ante este Organismo. El MSP hizo caso omiso a los pedidos de información, a pesar de ser debidamente notificados. La Corte llama la atención al MSP y dispone a la máxima autoridad del MSP el inicio de una investigación disciplinaria a los responsables por la falta de contestación a los reiterados requerimientos emitidos por la jueza de ejecución y por este Organismo. La Corte recuerda que es obligación de toda entidad pública o privada, dar contestación a los requerimientos emitidos por esta Corte.

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 parcialmente** la acción de incumplimiento **107-23-IS**.

¹⁸ Providencias de 21 de febrero de 2024 y 24 de abril de 2024.

2. **Declarar** el cumplimiento de la primera medida de reparación.
3. **Declarar** el incumplimiento de la medida de reclasificación del cargo de la accionante.
4. **Declarar** que se encuentra pendiente de cumplimiento el pago de la reparación económica.
5. **Llamar** la atención a la jueza Gina Soza Macías por no haber agotado los mecanismos legales para el efectivo cumplimiento de la sentencia. Para el efecto, oficiar al Consejo de la Judicatura para el registro correspondiente.
6. **Llamar** la atención a la jueza Elizabeth Izquierdo Duncan, miembro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí, por su demora en el procedimiento de liquidación de las reparaciones económicas. Para el efecto, oficiar al Consejo de la Judicatura para el registro correspondiente.
7. **Llamar** la atención al MSP por no atender a los requerimientos realizados por esta Corte y por la falta de diligencia en la prosecución de la presente causa en la fase de ejecución.
8. **Ordenar** al MSP que presente disculpas públicas a Genny Lourdes Espinoza Montes por el incumplimiento de la medida de reclasificación ordenada en la sentencia de 2 de septiembre de 2022. La disculpa pública deberá constar en la parte principal de su página web institucional por el plazo de un mes, con el siguiente contenido:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 107-23-IS/24, el MSP pide disculpas públicas a Genny Lourdes Espinoza Montes por el incumplimiento de la medida de reclasificación ordenada en la sentencia de 2 de septiembre de 2022 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, Provincia de Manabí dentro de la causa 13205-2022-00853.
9. **Ordenar** al MSP el pago de los valores liquidados por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí a favor de la accionante una vez que haya concluido el respectivo proceso de liquidación.
10. **Disponer** a la máxima autoridad del MSP el inicio de una investigación disciplinaria a los responsables por la falta de contestación a los reiterados requerimientos emitidos

por la jueza de ejecución y por este Organismo. Para ello, deberá informar a esta Corte Constitucional en un plazo de 90 días el avance de esta investigación.

11. **Ordenar** a la jueza ejecutora que verifique el cumplimiento del pago que se encuentra pendiente en favor de la accionante, por parte del MSP.
12. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 107-23-IS/24**VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente a la sentencia 107-23-IS/24 (“**sentencia**”) emitida por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 9 de mayo de 2024. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia de declarar el incumplimiento del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) de la medida de reclasificación del cargo de la accionante, considero que la Corte debió pronunciarse sobre la pretensión de la accionante referente al pago de los daños y perjuicios causados por dicho incumplimiento y a la destitución de los funcionarios responsables.
2. En su demanda, la accionante solicitó que se declare el incumplimiento del MSP y se ordene la ejecución inmediata de la sentencia constitucional incumplida. Adicionalmente, solicitó que se inicie un incidente por los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento del MSP y que se destituya a las autoridades públicas responsables. En cuanto a los daños y perjuicios, argumentó que estos consistían en los gastos judiciales incurridos en la fase de ejecución y en el proceso de acción de incumplimiento ante la Corte.
3. La sentencia declaró el incumplimiento del MSP y ordenó disculpas públicas. Además, llamó la atención a dicha cartera de Estado por la falta de contestación a los requerimientos judiciales y dispuso el inicio de una investigación disciplinaria por este motivo. En ningún momento la sentencia se pronunció sobre las demás pretensiones de la accionante,¹ pese a que la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la Corte reconocen expresamente la facultad de este Organismo para iniciar un procedimiento de daños en contra de los responsables del incumplimiento de una sentencia constitucional, así como para destituirlos.² Lo anterior es todavía más grave considerando que la Corte ya ha

¹ Al contrario, la sentencia se limitó a señalar de forma general que la acción de incumplimiento no procede para exigir nuevas medidas de reparación, sin un análisis particular de las pretensiones de la accionante.

² En la sentencia 38-19-IS/22 (párr. 47), esta Corte reconoció que: “en conocimiento de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional puede ordenar -cuando lo considere necesario y en atención a las particularidades del caso- el inicio de un procedimiento sumario en contra de los responsables del incumplimiento -sean personas particulares o entes públicos- para el cálculo de daños y perjuicios. Igualmente, tiene la atribución de emprender el proceso para la destitución de los servidores públicos que incumplieron la sentencia o el acuerdo reparatorio.” La facultad de destitución está prevista en el artículo 86 numeral 4 de la

ordenado el pago de daños y perjuicios en el conocimiento de acciones de incumplimiento,³ el pago de gastos judiciales como medida de reparación por daño material⁴ y la destitución de servidores públicos ante incumplimientos graves.⁵ En cuanto al pago de gastos judiciales, estimo que este se justifica particularmente en las acciones de incumplimiento, pues se debe reparar a las personas que se ven obligadas a acudir a la Corte Constitucional por la falta de ejecución de una sentencia que declara la violación de sus derechos y establece medidas a su favor.

4. Al conocer acciones de incumplimiento, la Corte Constitucional no debería limitarse a dictar sentencias que consisten en meras declaraciones de que se produjo un incumplimiento o llamados de atención —sin ninguna consecuencia jurídica— a las autoridades responsables. De acuerdo con la Constitución, la Corte tiene la competencia para “[c]onocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales” lo cual, como señalé, incluye la facultad de destituir a las autoridades responsables conforme el artículo 86 numeral 4 de la Constitución. Asimismo, no es aceptable que las personas que se ven obligadas a litigar para obtener una sentencia constitucional que declara la violación de sus derechos no obtengan una reparación por los daños causados cuando esta sentencia se incumple y deben litigar varios años más, tanto en la fase de ejecución en instancia como ante esta Corte.
5. Como he manifestado en ocasiones previas,⁶ la Corte debería ser más estricta al ejercer su facultad de sancionar el incumplimiento de las sentencias provenientes de garantías jurisdiccionales. En este caso, aquello implicaba —al menos— pronunciarse sobre las pretensiones de la accionante relativas a los daños y a la destitución de los funcionarios responsables. Si la Corte no se toma en serio su competencia para sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales, las entidades obligadas carecen de incentivos para cumplir las decisiones de la justicia constitucional y se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas beneficiarias.

DANIELA
SALAZAR MARIN
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Constitución, en concordancia con el artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC. El incidente de daños y perjuicios está regulado en el artículo 22 numeral 1 de la LOGJCC.

³ Un ejemplo es la sentencia 3-18-IS/22 de 12 de enero de 2022.

⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias 138-21-IS/23, 410-22-EP/23 y 1349-18-EP/23.

⁵ Véase, por ejemplo, el auto de verificación 1688-14-EP/24.

⁶ Votos concurrentes a las sentencias 66-22-IS/24 y 135-21-IS/24.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 107-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 15 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 10:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 107-23-IS/24****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El 9 de mayo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 107-23-IS/24. En la misma, se resolvió la acción de incumplimiento presentada por Genny Lourdes Espinoza Montes. La accionante había solicitado el cumplimiento de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 2 de septiembre de 2022, emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí, dentro del proceso de acción de protección signado con el número 13205-2022-0085 que siguió en contra del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Trabajo y de la Procuraduría General del Estado. La mayoría del Pleno de la Corte consideró que el caso superó la cuestión previa y resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar parcialmente la acción de incumplimiento *in examine*.
2. En su análisis de cuestión previa, la sentencia de mayoría analizó si el presente caso cumplió con los requisitos establecidos en la LOGJCC y la CRSPCCC, los cuales fueron desarrollados por la Corte Constitucional en varias sentencias.¹ En el caso *in examine*, se verificó que la accionante había presentado la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional. Al respecto, la sentencia 103-21-IS/22 estableció los requisitos para el inicio de una acción de incumplimiento en este contexto y que la sentencia 53-23-IS/24 esquematizó los requisitos de la siguiente manera:
 - 2.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
 - 2.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
 - 2.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido

¹ Ver sentencias 103-21-IS/22 y 56-18-IS/22.

realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

- 2.4.** Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 3.** En la sentencia de mayoría, el Pleno determinó que la accionante cumplió con todos los requisitos expuestos y procedió a conocer el fondo del caso y verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en la sentencia de 2 de septiembre de 2022. Desarrollo el presente voto salvado, ya que discrepo con el análisis realizado en la sentencia de mayoría respecto del cumplimiento los requisitos contenidos en los párrafos 2.1. y 2.4.

2. Análisis

- 4.** De la revisión de los antecedentes expuestos en la sentencia de mayoría y del expediente electrónico se desprende lo siguiente:
- 4.1.** El 30 de junio de 2023, se presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la jueza ejecutora. Esta demanda fue suscrita únicamente por parte del abogado patrocinador de la accionante.
- 4.2.** El 13 de julio de 2023, se presentó un escrito suscrito por el mismo abogado en el que indicó que “[p]or un lapsus involuntario he ingresado escrito inmediato anterior sin la firma de la compareciente, pero consta la firma de mi abogado patrocinador, por ello, requiero que mencionado escrito no sea tomado en consideración ya que canalizaremos en el momento pertinente”. (énfasis en el original)
- 4.3.** El 14 de julio de 2023, la jueza ejecutora emitió un auto en el que, en atención a los escritos presentados por la parte accionante, respondió lo siguiente: “(...) el escrito de fecha 30 de junio, no se lo atiende por lo manifestado en el escrito posterior y por cuanto el mismo no está suscrito por la accionante como debía se (sic) ser para este tipo de escrito (...)”.
- 5.** Al respecto, la sentencia de mayoría, en su párrafo 21, sostiene que:

la Corte verifica el cumplimiento de los requisitos [de requerimiento] y [de negativa expresa o tácita del juez ejecutor] con la presentación de una demanda de acción de

incumplimiento ante la jueza ejecutora, quién rechazó la acción a pedido del abogado de la accionante al afirmar que la demanda no se encontraba suscrita por la accionante. (...) Sin embargo, dicho pedido se refirió a la interposición de la demanda por no contener los requisitos formales para su presentación y no al cumplimiento de los requisitos [de requerimiento] y [de negativa expresa o tácita del juez ejecutor]. Por consiguiente, la Corte, al realizar una interpretación del escrito presentado por el abogado patrocinador de la accionante, entiende como cumplido el requisito de requerimiento de la remisión del expediente.

6. Discrepo con esta conclusión, pues considero que no es posible afirmar que el pedido de la parte accionante de 13 de julio de 2023 se refiere únicamente a la interposición de la demanda y que esto no afecta el cumplimiento de los requisitos de requerimiento y negativa. Es claro que, en su escrito de 13 de julio de 2023, la parte accionante solicitó a la jueza ejecutora que no sea tomado en consideración su “escrito inmediato anterior”, es decir, su escrito de 30 de junio de 2023. Es más, en su solicitud indicó que “canalizar[á] en el momento pertinente”. De esto último se entiende que la parte accionante hará el requerimiento de remisión del proceso a la Corte Constitucional cuando lo considere pertinente y no mediante su demanda de 30 de junio de 2023.² En atención a lo expuesto, no es posible verificar el cumplimiento del requisito contenido en el párrafo 2.1.
7. La falta de un requerimiento, entonces, tiene con consecuencia que tampoco exista una negativa por parte de la jueza ejecutora. De hecho, en su auto, la jueza indica que, a pedido de la accionante, no atenderá el escrito de 30 de junio de 2023. Resulta evidente, entonces, que la jueza no negó ni rechazó un requerimiento de remisión del proceso a la Corte Constitucional, sino que, de acuerdo con los deseos de la parte accionante, no tomó en consideración un escrito. Esto no puede constituir una negativa expresa ni mucho menos tácita, por lo que tampoco se cumple con el requisito contenido en el párrafo 2.4.
8. En virtud de lo señalado, considero que correspondía al Pleno de la Corte Constitucional desestimar la acción de incumplimiento, puesto que no se cumplió con los requisitos de procedencia para conocer una acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

² Al respecto se constata que la parte accionante no realizó ningún requerimiento adicional ante la jueza ejecutora respecto del inicio de una acción de incumplimiento o la remisión del proceso a la Corte Constitucional para este efecto.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 107-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10723IS-6c37d



Caso Nro. 107-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día jueves veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro; el voto salvado y el voto concurrente el día lunes veintisiete de mayo 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 30-22-CN/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 30-22-CN

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

SENTENCIA 30-22-CN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una consulta de constitucionalidad de norma del artículo 186 del Código Orgánico de la Función Judicial respecto a su aplicación concreta en una acción penal privada. La Corte evidencia que la norma elevada en consulta ya había sido aplicada por el tribunal consultante y que pretendía, a través de esta acción, cuestionar una decisión de otra autoridad jurisdiccional, por lo que verifica que la consulta elevada no cumple con el objeto y naturaleza del control concreto de constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de enero de 2019, Miguel Mauricio Lascano Carrillo ("**Miguel Lascano**" o "**querellante**") presentó una querrella en contra de Alex Manuel Salguero Bonilla, Diego José Salguero Bonilla, Fernando Mauricio Salguero Bonilla, Luis Enrique Salguero Bonilla y Manuel Oswaldo Salguero Zapata ("**querellados**") por el delito de lesiones.¹
2. El 25 de enero de 2019, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Salcedo ("**juez penal**") aceptó a trámite la querrella.²
3. El 29 de marzo de 2021, el juez penal emitió sentencia condenatoria en contra de los querrellados, quienes interpusieron recurso de apelación.³
4. El 23 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi confirmó la sentencia

¹ Delito previsto y sancionado en el artículo 152.2 del Código Orgánico Integral Penal (COIP). El proceso judicial fue signado con el número 05151-2019-00025, en la cual se juzgó y se sancionó unas agresiones en las que estuvieron inmersos los procesados y ocurridas en el complejo turístico "El Surillal" de la ciudad de Salcedo el 20 de octubre de 2018.

² Dispuso la citación a los querrellados. En la demanda se indica que el 8 de marzo de 2019 se citó en persona a Fernando Mauricio Salguero Bonilla, a Manuel Oswaldo Salguero Zapata y Alex Manuel Salguero Bonilla; el 31 de mayo de 2019 se habría citado en persona a Diego José Salguero Bonilla; y los días 17, 21 y 22 de julio de 2020, por la prensa, a Luis Enrique Salguero Bonilla.

³ El juez impuso a Fernando Mauricio Salguero Bonilla, como autor directo del delito, una pena privativa de libertad de 16 meses y el pago de \$400 al querellante. El juez impuso a Alex Manuel Salguero Bonilla, Diego José Salguero Bonilla, Luis Enrique Salguero Bonilla y Manuel Oswaldo Salguero Zapata, como cómplices, una pena privativa de libertad de 8 meses y el pago de \$200 al querellante.

subida en grado en relación con Fernando Mauricio Salguero Bonilla, en calidad de autor de la infracción; y Manuel Oswaldo Salguero Zapata, en calidad de cómplice. En lo atinente a Diego José Salguero Bonilla, Luis Enrique Salguero Bonilla y Alex Manuel Salguero Bonilla, ratificó su estado de inocencia.⁴ Frente a esta decisión, el querellante, por una parte, y Fernando Mauricio Salguero Bonilla y Manuel Oswaldo Salguero Zapata por otra, interpusieron respectivamente un recurso de casación.

5. El 21 de abril de 2022, un tribunal (“**primer tribunal**”) de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Penal Nacional**”) declaró, de oficio, la prescripción del ejercicio privado de la acción y, por lo tanto, su extinción, al amparo del artículo 416, numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal, en relación con Fernando Mauricio Salguero Bonilla, Manuel Oswaldo Salguero Zapata, Alex Manuel Salguero Bonilla y Diego José Salguero Bonilla. También canceló las medidas reales y personales dictadas en contra de los querellados antes mencionados. Por último, convocó al querellante, Miguel Mauricio Lascano Carrillo, y al querellado, Luis Enrique Salguero Bonilla, a audiencia oral, pública y contradictoria de fundamentación del recurso de casación.⁵ El querellante interpuso un recurso de apelación al auto de prescripción.⁶
6. El 27 de abril de 2022, el primer tribunal de la Sala Penal Nacional concedió la apelación y remitió el proceso a la Presidencia de la Sala Penal Nacional para que sortee a un nuevo tribunal a fin de que conozca el recurso referido.
7. El 23 de junio de 2022, un nuevo tribunal de la Sala Penal Nacional (“**segundo tribunal**”) declaró que, toda vez que los autos de la Corte Nacional de Justicia son

⁴ Estableció que “en lo demás las partes estarán a la sentencia dictada en primera instancia”.

⁵ El Tribunal de la Sala Penal Nacional indicó que: “En cuanto al querellado Luis Enrique Salguero Bonilla cuya citación ocurrió el 22 de julio de 2020, al no haber transcurrido hasta la presente fecha dos años; y al haber recurrido con el recurso extraordinario de casación el querellante Miguel Mauricio Lascano Carrillo, el ejercicio privado de la acción se encuentra vigente. Por lo expuesto, el correspondiente análisis del recurso casacional planteado versará únicamente en cuanto a lo que refiera al querellado Luis Enrique Salguero Bonilla”.

⁶ La Sala de la Corte Nacional señaló que, de acuerdo al artículo 417.5 del COIP, el ejercicio privado de la acción prescribe en dos años contados desde la fecha de la citación de la querrela. Indicó que la citación a Fernando Mauricio Salguero Bonilla fue el 8 de marzo de 2019; a Alex Manuel Salguero Bonilla el 8 de marzo de 2019; Diego José Salguero Bonilla el 31 de mayo de 2019; Luis Enrique Salguero Bonilla el 22 de julio de 2020; y, a Manuel Oswaldo Salguero Zapata el 8 de marzo de 2019. Indicó que entre la citación a cada uno de los querellados y el sorteo al tribunal de casación, había transcurrido 2 años y 11 meses para Fernando Mauricio Salguero Bonilla; 2 años 11 meses para Alex Manuel Salguero Bonilla; 2 años 9 meses en el caso de Diego José Salguero Bonilla; 1 año 7 meses para Luis Enrique Salguero Bonilla; y, 2 años 11 meses en el caso de Manuel Oswaldo Salguero Zapata. En consecuencia, decidió que para Fernando Mauricio Salguero Bonilla, Alex Manuel Salguero Bonilla, Diego José Salguero Bonilla, y Manuel Oswaldo Salguero Zapata la acción penal había prescrito. Dispuso la continuación del juicio para Luis Enrique Salguero Bonilla.

definitivos e inmodificables, no es competente para conocer y resolver el recurso de apelación del auto de prescripción dictado por otro tribunal del máximo órgano de justicia; y devolvió el expediente al órgano jurisdiccional de origen para que continúe con el trámite del recurso de casación pendiente.⁷

8. El 8 de julio de 2022, en la audiencia de fundamentación, la defensa técnica de Miguel Mauricio Lascano Carrillo señaló que al no conocer la apelación del auto que declaró la prescripción, se negó el derecho de la revisión de las resoluciones del poder público, establecido en el artículo 76, literal m. Además, alegó que no es posible “fundamentar la casación de una persona que ya no tiene relevancia porque ya no hay autor”.
9. El 20 de julio de 2022, el tribunal de la Sala Penal Nacional (“**tribunal consultante**” y también “**primer tribunal**”) decidió suspender la tramitación de la causa y elevarla en consulta a la Corte Constitucional. El 27 de julio de 2022 la consulta de norma ingresó a la Corte Constitucional y, mediante sorteo, la competencia se radicó ante la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes. La causa fue signada con el número 30-22-CN.
10. El 11 de noviembre de 2022, el tribunal de Sala de Admisión de este Organismo avocó conocimiento de la causa 30-22-CN.⁸ En voto de mayoría, el tribunal resolvió admitir a trámite la consulta,⁹ así como notificar a las partes del proceso originario, y requerir a la Procuraduría General del Estado, a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional que remitan un informe debidamente motivado sobre la constitucionalidad de la norma en el término de 10 días.
11. El 16 y 19 de diciembre de 2022, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional, respectivamente, presentaron sus informes motivados. Pese a estar debidamente notificados, ni la Procuraduría General del Estado, ni las partes del proceso originario presentaron escrito alguno.
12. Mediante auto de 6 de febrero de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar con el contenido de esta providencia a Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen

⁷ El Tribunal estableció que las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia “constituyen tribunales de cierre, sus sentencias y autos definitivos son inmodificables al ser dictadas por el máximo órgano de justicia ordinaria, y solo pueden ser revisados a través de las acciones extraordinarias ante la jurisdiccional constitucional [sic]”. Argumentó que no sería competente para conocer y resolver el recurso de apelación planteado porque se apela de un auto de prescripción que fue “dictado por un Tribunal de cierre” y que, en consecuencia, es “definitivo”.

⁸ El tribunal estuvo conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

⁹ El juez constitucional Richard Ortiz Ortiz presentó su voto salvado por cuanto consideró que la consulta no cumplía con el segundo y tercer requisito de la sentencia 001-13-SCN-CC.

Organizado de la Corte Nacional de Justicia (proceso 05151-2019- 00025); a Miguel Mauricio Lascano Carrillo; a Alex Manuel Salguero Bonilla, Diego José Salguero Bonilla, Fernando Mauricio Salguero Bonilla, Luis Enrique Salguero Bonilla y Manuel Oswaldo Salguero Zapata; a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi; a la Asamblea Nacional; y, a la Presidencia de la República.

2. Competencia

13. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 141, 142, y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las consultas de constitucionalidad de norma.

3. Norma cuya constitucionalidad se consulta

14. El tribunal consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 186 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), que establece lo siguiente (“**norma en consulta**”):

La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito conocerá: 1. Los recursos de casación y revisión en materia penal, incluida la penal tributaria y penal aduanera; 2. Los recursos de apelación de las sentencias en procesos penales por delitos de acción privada, que se sigan a personas sujetas a fuero de Corte Nacional, y, de la sentencia en juicio verbal sumario de liquidación de daños y perjuicios, reconocidos en causas penales en que hubieran sido imputados o acusados funcionarios o funcionarios sujetos al antes mencionado fuero. Se hallan sujetos a fuero de Corte Nacional en materia penal únicamente las autoridades, funcionarias y funcionarios que señalen la Constitución y la ley; 3. Los recursos de apelación en toda causa penal que se promueva contra las personas sujetas a fuero de Corte Nacional; 4. Los recursos de casación y de revisión en los procesos penales por delitos de función cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas en ejercicio de su misión específica; 5. Los recursos de casación y de revisión en los procesos penales por delitos de función cometidos por los miembros de la Policía Nacional en ejercicio de su misión específica; 6. Los recursos de casación y de revisión por infracciones en materia de tránsito; 7. Las contravenciones de tránsito como de policía cometidas por personas que gozan de fuero de Corte Nacional; 8. Los demás asuntos que establezca la Ley.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia

15. El tribunal consultante refiere que el artículo 186 del COFJ, que establece las

competencias de la Sala Penal Nacional, no prevé como una de esas atribuciones el conocer los recursos de apelación del auto que declara la prescripción de la acción penal -o de la pena-, mientras que “dicha figura sí se la considera de forma general en el artículo 653.1 del [COIP]”.

16. En ese sentido, el tribunal consultante presume que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes; ser juzgado por autoridad competente y de acuerdo al trámite propio de cada procedimiento; y, el derecho a recurrir.¹⁰ Asimismo, considera que con la vulneración de estos derechos se “limita el cabal ejercicio de los derechos conforme lo señala el Art. 11.3 de la [CRE]”.
17. El tribunal consultante considera que la norma en consulta “entra en conflicto” con el derecho a la tutela judicial efectiva “puesto que no posibilita que se acceda a la administración de justicia, en el caso de que la prescripción de la acción sea declarada en sede casacional, ya que no existiría la competencia de la [Sala Penal Nacional] para conocer el recurso de apelación que franquea el Art. 653.1 del [COIP]”. Considera que con ello, se vulneran los 3 momentos de la tutela judicial efectiva.
18. También, luego de citar el artículo 76 de la CRE y recurrir a la doctrina para señalar el contenido de las garantías del debido proceso, indica que, de acuerdo al principio de taxatividad y de configuración legislativa, el recurso de apelación procede únicamente en contra de los autos y resoluciones determinadas en el COIP. Por ello, señala que:

al posibilitarse el recurrir vía apelación de la declaratoria de prescripción del ejercicio de la acción o de la pena, no prevé el hecho de que la misma se pueda presentar en sede casacional y que su declaratoria pueda ser impugnada, siendo ahí que la norma del Art. 186 del [COFJ], al no establecer la competencia de la [Sala Penal Nacional] para tramitar este recurso se vuelve contraria a [la CRE].

19. El tribunal consultante reflexiona que:

La impugnación en el Derecho Penal es discrecional y voluntario de las partes procesales, ya que conforme el Art. 439 del [COIP], cualquiera de los sujetos procesales puede interponer un recurso conforme la ley; de ahí que la misma debe ir de la mano del respeto a las reglas del debido proceso y si se establece la existencia del recurso debe también fijarse la competencia para su conocimiento en el caso de que esta declaratoria de prescripción procesa del máximo organismo de justicia ordinaria.

20. Finalmente, a criterio del tribunal consultante, toda vez que el querellante interpuso un recurso de apelación y el tribunal de la Sala Penal Nacional se declaró no competente para conocer y resolver dicho recurso y dispuso la devolución al tribunal de casación,

¹⁰ Constitución, artículos 75 y 76, numeral 1, 3 y 7, literal m, respectivamente.

“no se posibilita que la causa continúe y con ello se tenga una resolución conforme a derecho frente a la pretensión del impugnante del auto de prescripción”.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

21. La Presidencia de la República (“**Presidencia**”), a través de su secretaría jurídica, citó una parte de la sentencia del caso Zegarra Marín Vs. Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y una parte de la sentencia 0003-14-SIN-CC del caso 014-13-IN y acumulados de esta Corte Constitucional y señaló que por una parte, la jurisprudencia citada evidencia que el derecho a recurrir permite “fundamentalmente revisar los fallos o decisiones adversas a la persona que es investigada o juzgada, es decir, de aquella cuyos derechos están en riesgo”; y que por otra, reconocen que “los Estados pueden regular, en su legislación interna, el derecho a recurrir; en otras palabras, al igual que cualquier derecho, este no es ilimitado”.
22. En ese sentido, considera que si bien el legislador reguló el derecho a recurrir de “las decisiones judiciales relacionadas con la prescripción de la acción penal”, en el caso en concreto la judicatura que emitió el auto de prescripción fue de oficio por la Sala Penal Nacional “en el marco de un recurso de casación, es decir, subsanando un vicio no detectado por los juzgadores de primera instancia ni de apelación, lo que no implica de ninguna forma violación de ningún derecho.”
23. Además, consideró que por cuanto las Salas de la Corte Nacional de Justicia son “los órganos de más alto grado de la administración de justicia ecuatoriana, no cabe ya un recurso de apelación contra sus decisiones. Intentar lo contrario llevaría a la creación de instancias infinitas”, lo que, a decir de la Presidencia, sí vulneraría varios derechos y principios constitucionales “como el de seguridad jurídica, entre otros.” A criterio de Presidencia, esta sería la razón por la que la norma en consulta no previó como competencia de la Sala Penal Nacional conocer ese recurso.
24. Por los argumentos expuestos, la Presidencia consideró que se declare la constitucionalidad de la norma y que se tome en cuenta que la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada de *última ratio* en virtud del principio *in dubio pro legislatore*.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

25. La Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), en lo principal, citó las normas de CRE y la Ley Orgánica de la Función Legislativa y señaló que “esta función del Estado ratifica la constitucionalidad del artículo 186 contenido específicamente en el Código Orgánico de la Función Judicial, debido a que goza del principio de legitimidad y

legalidad, porque fue emitido por el órgano legislativo competente en la materia”.

26. También se refirió al voto de minoría del tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo y coincidió que el tribunal consultante “se centra en cuestionar una supuesta contradicción entre normas infraconstitucionales”, por lo que no existían elementos para que se “haya dado paso a la consulta de norma [cursivas y mayúsculas de original omitidas]” y consideró que el análisis de la norma en consulta “no le corresponde realizar a esta función del Estado, ni tampoco es legitimada activa para su impugnación en el caso de que así correspondiere, por lo que debo abstenerme de realizar pronunciamiento alguno al respecto”.

5. Cuestión previa

27. El objeto del control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales esté acorde con la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de garantizar la existencia de un sistema jurídico coherente y el principio de supremacía constitucional.¹¹

28. De igual manera, este Organismo ha señalado que:

[...] el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos.¹²

29. Cabe precisar, como lo ha advertido esta Corte en ocasiones anteriores, que a pesar de que una consulta de norma supere la etapa de admisión, **es posible que en la fase de sustanciación la Corte Constitucional verifique que la consulta elevada no cumple con el objeto y naturaleza del control concreto de constitucionalidad**. En dicho supuesto, este Organismo debe abstenerse de pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido.¹³
30. En la causa *in examine*, se consideraron, en fase de admisión, los argumentos esgrimidos por la Sala Penal Nacional respecto a la relevancia sustantiva y adjetiva de la presente consulta de norma. Asimismo, se estimó que la judicatura sustentó la acción en una posible incompatibilidad de normas constitucionales. No obstante, de la

¹¹ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20; sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 18.

¹² CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

¹³ *Ibid.*, párr. 28.

revisión integral del expediente y del análisis de la consulta planteada por los jueces de la Sala, se advierte que:

- 30.1.** La consulta que nos ocupa versa sobre la constitucionalidad del artículo 186 del COFJ por presuntamente contrariar el derecho constitucional a recurrir al no contemplar una competencia específica para conocer apelaciones interpuestas en sede casacional - en sentido contrario a lo que contempla el artículo 653 del COIP-.
- 30.2.** Al respecto, este Organismo no constata por qué la norma impugnada, que ya fue aplicada por el tribunal consultante al conceder el recurso de apelación en un primer momento, debía ser utilizada nuevamente por aquel para resolver el caso concreto. Diferente hubiera sido el escenario en que la consulta se hubiera planteado por el primer tribunal antes de conceder el recurso; o si hubiese sido planteada por el segundo tribunal de la Sala Penal Nacional, lo que no ocurrió.
- 30.3.** Por el contrario, a criterio de este Organismo, la pretensión del tribunal consultante aparentaría cuestionar la decisión adoptada por el segundo tribunal al no tramitar el recurso de apelación concedido. Al respecto, este Organismo observa que la consulta de norma se realizó después de la emisión de la decisión del segundo tribunal -contraria a la del tribunal consultante-, y luego de haber llevado a cabo la audiencia del recurso de casación vigente.
- 30.4.** Adicionalmente, lo anterior evidenciaría que la presunta inconstitucionalidad de la norma consultada no habría impedido que el proceso continúe pues, el tribunal consultante, en definitiva, pudo continuar con la tramitación de la causa luego de haber aplicado la norma.
- 31.** Del análisis anterior, es importante señalar que esta Corte ha considerado que **la consulta de norma pierde objeto** cuando la autoridad consultante pretende un pronunciamiento sobre “problemas operacionales en el marco de la aplicación de una disposición infraconstitucional”,¹⁴ como se ha evidenciado en el presente caso.
- 32.** Por ello, cuando se ha advertido que la acción no tuvo como fin garantizar la constitucionalidad de las normas aludidas en el ordenamiento jurídico o la constitucionalidad de su aplicación en supuestos concretos, sino que se persiguió cuestionar decisiones adoptadas por otros órganos jurisdiccionales -en este caso, la decisión del segundo tribunal de la Sala Penal Nacional-, esta Corte ha optado por no

¹⁴ CCE, sentencia 8-17-CN/19, 1 de octubre de 2019, párr. 16 y 17; sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 22.

entrar a resolver el fondo de una consulta de norma.¹⁵

- 33.** En el caso bajo análisis, como ha sido analizado de los párrafos anteriores, resulta imposible para esta Corte Constitucional cumplir con las finalidades del control concreto de constitucionalidad, por lo que esta Corte se abstiene de realizar valoraciones adicionales.

6. Decisión

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

1. Desestimar la consulta de norma planteada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia en la causa **30-22-CN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO



Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁵ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 25.

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 30-22-CN/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 25 de abril de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 30-22-CN/24. Este fallo resolvió la consulta de norma planteada al considerar que al momento en que el primer tribunal realizó la consulta, dicha judicatura ya había aplicado la norma consultada; esto es, concedió el recurso de apelación para que el segundo tribunal de la Corte Nacional conozca el recurso interpuesto por el querellante.
2. No obstante, en tanto que la consulta de constitucionalidad presentada versaba sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 186 del COFJ por supuestamente contrariar el derecho a recurrir al no contemplar una competencia específica para conocer apelaciones interpuestas en sede casacional. La jueza constitucional, que suscribe el presente voto concurrente, considera que la consulta de norma *in examine* prestaba una oportunidad para precisar que una judicatura penal bajo ningún supuesto puede fundamentar su competencia jurisdiccional en mérito de una supuesta cláusula abierta de competencia contenida en una ley general; toda vez que aquello podría contradecir algunos principios relacionados con la legalidad penal, tales como, la prohibición de analogía o interpretación extensiva *in malam parte*. Así las cosas, la causa pudo aprovecharse para enfatizar que la competencia penal debe tener como fundamento siempre una norma formal sea de fuente legal o inclusive producto de la actividad jurisprudencia de la Corte Nacional.
3. En adición, la suscrita jueza constitucional estima que el voto de mayoría debió enfatizar que, con base en el derecho penal mínimo, en los casos donde haya un auto que declare la prescripción de la acción penal privada, y no exista autoridad competente expresamente reconocida en la ley para conocer su impugnación, se debe entender que éste es definitivo, particularmente si la problemática está relacionada a una querella de acción privada.
4. Para finalizar, sin perjuicio de lo previamente manifestado, debe anotarse que la causa de origen involucraría en gran medida un aparente conflicto respecto a la forma en que debían interpretarse disposiciones legales relacionadas a la calidad de apelable de cierto tipo de resoluciones dictadas por las salas penales de la Corte Nacional de Justicia –auto que declara la prescripción-. En este orden, aún en el supuesto de que hubiese existido una controversia real sobre la interpretación o aplicación de una norma legal, al ser un asunto de infraconstitucionalidad, el voto de mayoría debió

advertir que es a la propia Corte Nacional de Justicia, a quien en virtud del artículo 180.6 del Código Orgánico de la Función Judicial, le corresponde “[e]xpedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley”.

5. Por los argumentos expuestos presento este voto concurrente a la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 30-22-CN, fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 09:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 30-22-CN/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia **30-22-CN/24** (también, “**sentencia de mayoría**”), formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. En primer lugar, es necesario realizar un recuento de los antecedentes del caso en el que se originó la consulta:
 - 2.1. El 29 de marzo de 2021, se emitió sentencia condenatoria en contra de cinco personas por el delito de acción privada de lesiones. Los sentenciados apelaron dicha decisión.
 - 2.2. En segunda instancia, el 23 de diciembre de 2021, se confirmó la sentencia condenatoria sobre dos personas y se ratificó la inocencia de las tres restantes. Ante esta decisión, el querellante y los dos sentenciados interpusieron recurso de casación.
 - 2.3. El 21 de abril de 2022, un tribunal de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia (“**primer tribunal**” o “**tribunal consultante**”) declaró de oficio la prescripción del ejercicio privado de la acción respecto de 4 de las 5 personas y dispuso continuar con la fundamentación del recurso de casación únicamente respecto a la persona restante. Ante esta decisión, el querellante interpuso un recurso de apelación sobre el auto que declaró la prescripción.
 - 2.4. El 27 de abril de 2022, el primer tribunal concedió a trámite la apelación y remitió el proceso a la Presidencia de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia para que se sortee a un nuevo tribunal para que conozca el recurso referido.
 - 2.5. El 23 de junio de 2022, un nuevo tribunal de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia (“**segundo tribunal**”), declaró que no es competente para conocer ni resolver el recurso de apelación porque “el auto fue emitido por un tribunal de cierre” y estos son “definitivos e inmodificables”. Como consecuencia, devolvió

el expediente al primer tribunal para que continúe con el trámite del recurso de casación pendiente.

- 2.6.** El 8 de julio de 2022, tuvo lugar la audiencia de fundamentación del recurso de casación y el querellante indicó que, al no haber resuelto la apelación del auto que declaró la prescripción, se vulneró su derecho a la revisión de las resoluciones del poder público y alegó que no es posible “fundamentar la casación de una persona que no tiene relevancia porque ya no hay autor”.
- 2.7.** El 20 de julio de 2022, el primer tribunal de la Sala Penal Corte Nacional de Justicia decidió suspender la tramitación de la causa y elevarla en consulta a la Corte Constitucional.
- 3.** Ahora bien, en la sentencia de mayoría se indica que no se “constata por qué la norma impugnada, que ya fue aplicada por el tribunal consultante al conceder el recurso de apelación en un primer momento, deba ser utilizada nuevamente por aquel para resolver el caso concreto”. Así, se enfatiza que la pretensión del tribunal consultante consistiría en “cuestionar la decisión adoptada por el segundo tribunal al no tramitar el recurso de apelación concedido”. Además, se recalca que la presunta inconstitucionalidad de la norma consultada no habría impedido que el proceso continúe puesto que sí se llevó a cabo la audiencia del recurso de casación “luego de haber aplicado la norma”. Por ello, se concluye que la Corte Constitucional se encuentra imposibilitada de cumplir con las finalidades del control concreto de constitucionalidad en el caso bajo análisis y se desestima la consulta.
- 4.** Al respecto, es fundamental recordar que, el 11 de noviembre de 2022, el primer tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta de norma analizada en este caso por considerar que “reúne los requisitos” y que “existe duda razonable y motivada por parte de la Sala consultante”. Sin embargo, la sentencia de mayoría, mediante un nuevo análisis propio de fase de admisión, resuelve desestimar la consulta de norma y obviar el análisis de la duda razonable que se reconoció sí existía. Duda que adquiere especial relevancia si se considera que está relacionada directamente con el ejercicio del derecho a recurrir en materia penal, como se evidencia de lo narrado en los párrafos 2.3. al 2.7. *supra*. Además, el fundamento de la duda que sustenta la consulta es tal que en el caso se evidencia cómo dos tribunales de misma Sala de la Corte Nacional de Justicia tienen una visión distinta respecto a la aplicación de la norma consultada. Por todo ello, al haber superado el análisis de admisibilidad oportunamente y encontrarnos en fase de sustanciación, me parece que lo que procedía era continuar con el análisis de la consulta realizada, tal como se realizará en los párrafos que siguen.

5. El tribunal consultante justifica la consulta indicando, principalmente, que el artículo 186 del Código Orgánico de la Función Judicial ("COFJ"), que determina las competencias de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, no prevé como una de sus atribuciones conocer los recursos de apelación del auto que declara la prescripción de la acción penal, aunque el artículo 653 numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal ("COIP") sí contempla la posibilidad de apelar dicha decisión de forma general. Por ello, el tribunal consultante considera que el artículo 186 del COFJ entra en conflicto con los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes; ser juzgado por autoridad competente y de acuerdo al trámite propio de cada procedimiento; y, recurrir.
6. A partir de lo anterior, considerando que los argumentos del tribunal consultante confluyen en el derecho a recurrir, y que su duda es razonable y motivada, la Corte en su sentencia pudo responder a la consulta a través del siguiente problema jurídico: **¿El artículo 186 del COFJ limitó el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del querellante en el caso bajo análisis debido a que no contempla expresamente como una competencia específica de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia el conocer y resolver los recursos de apelación presentados contra el auto que declara la prescripción de la acción penal en casación?**
7. El derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal de superior jerarquía ha sido reconocido por varios instrumentos internacionales como un derecho humano dentro de los procesos penales.¹ Su objetivo principal es proteger y garantizar el derecho a la defensa con base en el debido proceso judicial. En el ordenamiento interno, este derecho se encuentra instrumentalizado en el artículo 76 numeral 7 literal m que reconoce, en términos generales, el derecho a recurrir como una garantía del debido proceso.²
8. La Corte ha establecido que la garantía de recurrir el fallo implica la posibilidad de que una determinada decisión pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido.³ Así, el derecho a recurrir es una garantía mínima con la que se pretende proteger el derecho a la defensa, a través de la posibilidad de

¹ El artículo 8.2 literal h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece "el derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior". Asimismo, el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho a recurrir en materia penal en los siguientes términos: "toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley".

² CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 48; sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26; y, sentencia 1061-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 36.

³ CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

interponer un recurso idóneo y eficaz para evitar que una decisión adoptada con vicios o errores —que podría ocasionar un perjuicio a los derechos de una persona— sea definitiva.

9. En la misma línea, la Corte Constitucional también ha señalado que, en materia penal, por las potenciales consecuencias restrictivas de derechos que derivan de los procesos penales, el derecho a recurrir adquiere vital importancia, de tal manera que una configuración restrictiva de sus requisitos, así como una interpretación extensiva de los mismos, acarrearán la vulneración de esta garantía.⁴ Así, toda vez que el COIP determina que la interpretación en materia penal se debe realizar en el sentido que más se ajuste a la Constitución de manera integral y a los instrumentos internacionales de derechos humanos,⁵ es posible afirmar que la garantía de recurrir no puede ni debe ser interpretada de forma en la que se obstaculice su interposición. Es decir, no se pueden colocar más límites para su ejercicio aparte de los que ya han sido establecidos por el propio legislador.
10. Con estas consideraciones, se observa que el artículo 653 del COIP determina las decisiones que son objeto del recurso de apelación en materia penal, entre las que se encuentra, en su primer numeral, la posibilidad de impugnar “la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena”. Se verifica que el legislador no ha previsto ningún requisito adicional para impugnar dicha resolución, ni ha condicionado esta posibilidad en razón de la autoridad judicial que la ha emitido. Es decir, únicamente se contempla la posibilidad de recurrir el auto que declaró la prescripción del ejercicio de la acción penal, independientemente de la autoridad jurisdiccional ante la cual se proponga.
11. A criterio del tribunal consultante, el artículo 186 del COFJ restringiría la posibilidad antes referida por la razón mencionada en el párrafo 5 *supra*. De la revisión de dicha norma, se constata que, en términos generales, señala que la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia tiene competencia para conocer los recursos de casación y revisión, y los recursos de apelación en los casos penales, contravencionales y de liquidación de daños y perjuicios reconocidos en causas penales, siempre que hubieran sido imputados o acusados a funcionarias o funcionarios sujetos a fuero de Corte Nacional. Es decir, efectivamente, no contempla expresamente como una atribución específica de esta Sala el conocer recursos de apelación de sobre autos que declararon la prescripción de la acción en sede casacional.

⁴ CCE, sentencia 2350-18-EP/23, 8 de noviembre de 2023, párr. 20 y 21; sentencia 200-20-EP/22, 06 de julio de 2022, párr. 41; sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 48.

⁵ COIP, artículo 13.1: “La interpretación en materia penal se realizará en el sentido que más se ajuste a la Constitución de la República de manera integral y a los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

12. Sin perjuicio de aquello, se observa que el artículo 186 del COFJ, en su octavo numeral, contiene una cláusula abierta en la que se indica que la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia también será competente para conocer y resolver “los demás asuntos que establezca la ley”. Esto demuestra que el listado de procesos de competencia de dicha Sala no es un listado taxativo, sino que, bien podría conocer y resolver otro tipo de procesos mientras así lo indique la ley. Un ejemplo de aquello es la posibilidad de que la Sala Penal de la Corte Nacional conozca y resuelva la apelación de un hábeas corpus cuya primera instancia se tramitó ante una Corte Provincial, conforme lo establecido en el artículo 44 numeral 4 de la LOGJCC.
13. En ese orden de ideas, dado que se ha verificado que el legislador no ha contemplado ningún requisito adicional para apelar el auto que declara la prescripción de la acción penal, se debe entender que, en el caso concreto, la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia tiene la competencia para conocer dicho recurso, de conformidad con el numeral 8 del artículo 186 del COFJ en concordancia con el artículo 653 numeral 1 del COIP. De esta manera, la interpretación realizada por el segundo tribunal para abstenerse de tramitar el recurso de apelación en el caso de la consulta implicó imponer, de forma arbitraria, un obstáculo para el tratamiento de dicho recurso. Por lo que, esa interpretación resulta restrictiva respecto a las garantías del debido proceso para la parte recurrente en el proceso penal de origen.⁶
14. Toda vez que en el caso bajo análisis se realizó la interpretación restrictiva antes referida, considero que la Corte pudo realizar una interpretación conforme del artículo 186 del COFJ para que la interpretación contraria a la Constitución quede excluida.⁷ Así, la Corte debió concluir que el artículo 186 del COFJ **será constitucional siempre y cuando, en su cláusula abierta contenida en el numeral 8, se entienda incluida la posibilidad de impugnar, a través del recurso de apelación, la declaratoria de prescripción de la acción o de la pena, inclusive cuando esta se declara en sede de casación.**
15. A mi criterio, la consulta de norma es una facultad que le permite a la Corte dialogar con las y los jueces que, a través de su conocimiento de casos concretos, tienen dudas sobre la constitucionalidad de la aplicación de normas a casos concretos. Por lo expuesto, no estoy de acuerdo con que en la sentencia de mayoría no haya absuelto la duda, con fundamento en que “no se evidencia la utilidad de la norma para resolver

⁶ En términos similares, ver CCE, sentencia 200-20-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 50; y CCE, sentencia 733-19-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 25 y 31.

⁷ LOGJCC, artículo 76.5 “Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”.

el caso concreto”. A mi criterio, es claro que esta situación influyó directamente en el recurso de casación interpuesto por el querellante, ya que solamente se podría haber analizado la responsabilidad de 1 de los 5 procesados, lo que afecta directamente la pretensión que tuvo al interponer la casación, tal como él mismo afirmo en la audiencia de fundamentación (párrafo 2.6 *supra*). Tampoco estoy de acuerdo con que en la sentencia de mayoría se haya afirmado que “la norma consultada no habría impedido que el proceso continúe”, porque sería ignorar que el recurso de apelación del accionante no tuvo una respuesta de fondo y este “finalizó” de manera irregular con un auto devolutivo, cuando la ley no prevé dicha posibilidad. Incluso, el mismo tribunal consultante indica que “al haberse devuelto el expediente sin tramitar la apelación no se posibilita que la causa continúe y con ello se tenga una resolución conforme a derecho frente a la pretensión del impugnante del auto de prescripción”.

16. Con fundamento en las consideraciones expuestas en este voto, respetuosamente disiento del análisis así como de la decisión de mayoría.

**DANIELA
SALAZAR MARIN** Digitally signed by
**DANIELA SALAZAR
MARIN**

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 30-22-CN, fue presentado en Secretaría General el 30 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 09:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3022CN-6b79d

**Caso Nro. 30-22-CN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día viernes diez de mayo de dos mil veinticuatro por juez/a constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; y el día martes catorce de mayo de dos mil veinticuatro por juez/a constitucional, HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ; y el día lunes trece de mayo de dos mil veinticuatro por juez/a constitucional, DANIELA SALAZAR MARIN, 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



Dictamen 5-24-TI/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 5-24-TI

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

DICTAMEN 5-24-TI/24

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa relativo al establecimiento y a las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el Protocolo Adicional analizado no se subsume en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 419 de la Constitución, puesto que se limita a extender a *Expertise France* la regulación contenida en un Acuerdo Marco sobre el que previamente se dictaminó que no requería aprobación legislativa para su ratificación (caso 0001-15-TI).

1. Antecedentes

1. El 17 de diciembre de 2014, el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa suscribieron el “Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa relativo al establecimiento y a las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo en Ecuador” (“**Acuerdo**” y “**Acuerdo Marco**”). El 14 de enero de 2015, el entonces presidente constitucional de la República solicitó a la Corte Constitucional dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa del Acuerdo.
2. El 26 de febrero de 2015, la jueza sustanciadora Ruth Seni Pinoargote emitió informe respecto al control de constitucionalidad del Acuerdo. En el informe concluyó que el Acuerdo no se encuentra dentro de los casos contemplados en el artículo 419 de la Constitución. El informe fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional el 4 de marzo de 2015.¹

¹ CCE, informe caso 0001-15-TI, 4 de marzo de 2015.

3. El Acuerdo Marco en el artículo 10.2 establece que el mismo “podrá ser modificado o enmendado con el mutuo consentimiento de las Partes, **mediante protocolos adicionales** o notas revérsales, que serán partes integrantes de este instrumento” (énfasis añadido).
4. El 24 de enero de 2024, el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa suscribieron el “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa relativo al establecimiento y a las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo en Ecuador” (“**Protocolo Adicional**”).²
5. El 25 de marzo de 2024, el presidente constitucional de la República solicitó a la Corte Constitucional dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa del Protocolo Adicional.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 419 y 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 letra d), 107 numeral 1 y 109 de la LOGJCC.

3. Análisis constitucional

7. En este primer momento del control constitucional de los tratados internacionales, le corresponde a la Corte Constitucional determinar si para la ratificación del Protocolo Adicional se requiere o no de aprobación legislativa. En tal virtud, el análisis se desarrollará a partir del siguiente problema jurídico: **El Protocolo Adicional ¿requiere aprobación legislativa para su ratificación por encontrarse incurso en una de las situaciones previstas en el artículo 419 de la CRE?**
8. El artículo 419 de la Constitución determina que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previamente 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.

² Caso 5-24-TI.

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 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.
9. El Protocolo Adicional constituye un instrumento internacional que se anexa y modifica el Acuerdo Marco. El Acuerdo Marco configura una regulación destinada a permitir que la Agencia Francesa de Desarrollo (“AFD”), como entidad pública y financiera francesa, proponga y proporcione asistencia técnica y financiera en Ecuador.³
10. Por su parte, el Protocolo Adicional está conformado por un preámbulo y 6 artículos.
11. En el artículo 1 se establece que el objeto del Protocolo Adicional es ampliar la aplicación del Acuerdo Marco a *Expertise France* (entidad complementaria de la AFD y que cumple el rol de operador francés en materia de cooperación técnica internacional).

³ El Acuerdo Marco, en lo principal, señala que la AFD en Ecuador está autorizada a otorgar préstamos o subsidios a empresas, instituciones financieras y asociaciones u organizaciones públicas, así como proporcionar asesoramiento, asistencia técnica y actividades de formación o estudios a entidades públicas. Se establece que los contratos de financiamiento celebrados por la AFD pueden ser regidos por el derecho francés y sometidos a la competencia de una jurisdicción francesa, de un tribunal arbitral internacional o de cualquier otro órgano de resolución de conflictos. Se determina que la AFD está exenta del cumplimiento de ciertas obligaciones en materia financiera, de gestión de riesgos y de cargas administrativas que deriven de las leyes o reglamentos aplicables en Ecuador. Se autoriza la convertibilidad y transferencia de montos que se deben a la AFD y de los montos que la AFD posee en cuentas bancarias en el Ecuador. Se establece que la AFD está exonerada del pago de cualquier derecho, tasa o impuesto, directos e indirectos y de cualquier contribución de cualquier naturaleza. Se determina que la oficina de AFD en Ecuador está exonerada del pago de derechos de aduana, impuestos, contribución o carga de cualquier naturaleza y que sus bienes gozan de inmunidad ante un procedimiento legal o administrativo. Se señala que las deudas, créditos u otras obligaciones que resulten de los contratos de crédito, de las subvenciones o de las garantías consentidas o gestionadas por la AFD, gozan de la inmunidad contra toda forma de confiscación, embargo o medida de ejecución forzada de cualquiera naturaleza. Se reconoce al personal extranjero de la AFD domiciliado en Ecuador y sus familiares, las siguientes inmunidades y privilegios: expedición de permiso de entrada y de visas de entradas múltiples y expedición de permisos de residencia en territorio ecuatoriano; exoneración de los derechos de aduana e impuestos sobre sus enseres; exoneración del impuesto sobre la renta o de todo impuesto similar sobre las remuneraciones y prestaciones que les sean pagados en relación con su actividad para la AFD en Ecuador; expedición de cualquier autorización necesaria para transferencia de los enseres; expedición, al cónyuge, compañero (a), de un permiso de trabajo válido durante el mismo período que la visa o el permiso de entrada del empleado extranjero; otorgamiento de una inmunidad de jurisdicción y de una inmunidad de ejecución idénticas a aquéllas otorgadas a los funcionarios de misiones diplomáticas o a los representantes de organismos internacionales, exceptuando aquellas derivadas de la adquisición de paquetes accionarios (y aquellos casos contemplados en la convención de Viena sobre relaciones diplomáticas).

12. En el artículo 2 se determina que los privilegios y exenciones concedidos a la AFD en el Acuerdo Marco se extenderán a *Expertise France*, en su calidad de miembro del grupo AFD, y a su personal.
13. En el artículo 3 se precisa que el Protocolo Adicional se anexa y forma parte del Acuerdo Marco.
14. En el artículo 4 se señala la forma de entrada en vigor del Protocolo Adicional y se establece que se aplicará a los proyectos y programas en curso de *Expertise France*.
15. En el artículo 5 se regula la resolución de controversias.
16. En el artículo 6 se establece que el Protocolo Adicional se celebra por un tiempo indeterminado y que podrá ser denunciado en cualquier momento.
17. La Corte observa que el Protocolo Adicional se agota en hacer extensiva la regulación contenida en el Acuerdo Marco al organismo *Expertise France*. Esta ampliación se sustenta en lo determinado en el artículo 10.2 del referido Acuerdo (ver párrafo 3 *supra*). En tal sentido, tomando en consideración que la Corte a través del caso 0001-15-TI ya determinó que el Acuerdo no requiere de aprobación legislativa (ver párrafo 2 *supra*) y que el Protocolo Adicional, que se anexa y modifica el Acuerdo Marco, no introduce una regulación extra, sino que, únicamente agrega a una institución como destinataria del Acuerdo Marco, se concluye que lo dictaminado respecto al Acuerdo se aplica también para el Protocolo Adicional. Por tanto, el Protocolo Adicional no se subsume en ninguna de las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución.
18. Por las razones expuestas, el Protocolo Adicional no requiere de aprobación legislativa para su ratificación.

4. Dictamen

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 “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa relativo al establecimiento y a las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo” no se

encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación, no requiere de aprobación legislativa.

2. Ordenar que el “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa relativo al establecimiento y a las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo” se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

524TI-6b851



Caso Nro. 5-24-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes catorce de mayo 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



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/PC

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.