

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

8-21-IA/23 En el Caso No. 8-21-IA Desestímese por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad No. 8-21-IA.....	3
1438-20-JP/23 En el Caso No. 1438-20-JP Acéptese la acción de protección presentada por Estefanía Méndez Ortiz y otros	18
42-19-IS/23 En el Caso No. 42-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 42-19-IS	55
93-20-IS/23 En el Caso No. 93-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento	65
65-21-IS/23 En el Caso No. 65-21-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 65-21-IS	76
116-21-IS/23 En el Caso No. 116-21-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 116-21-IS	88
55-22-IS/23 En el Caso No. 55-22-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 55-22-IS	101
57-22-IS/23 En el Caso No. 57-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 57-22-IS	113
124-22-IS/23 En el Caso No. 124-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 124-22-IS	122

	Págs.
53-18-EP/23 En el Caso No. 53-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 53-18-EP.....	131
PROVIDENCIA CASO:	
CAUSA 3-23-RC Avóquese conocimiento de la causa 3-23-RC	145
SALA DE ADMISIÓN:	
RESUMEN DE CAUSA:	
99-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Asociación de Canales Comunitarios y Regionales del Ecuador Asociados C.C.R.E.A.; Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión Núcleo de Pichincha; Corporación Ecuatoriana de Televisión C. LTDA.; y, Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, AEDEP	147



Sentencia 8-21-IA/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 8-21-IA

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

SENTENCIA 8-21-IA/23

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la alegada inconstitucionalidad del numeral 2 de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE) de 29 de noviembre de 2021. La Corte verifica que la norma se encuentra derogada y que no ha producido efectos ultractivos. En consecuencia, la Corte rechaza la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de diciembre de 2021, Esther Adelina Cuesta Santana, por sus propios derechos (“**accionante**”), presentó una acción de inconstitucionalidad contra el acto administrativo con efectos generales emitido a través de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“**COE**”) de 29 de noviembre de 2021, suscrita por Juan Zapata Silva, en calidad de director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 y presidente del COE.
2. Por sorteo de 10 de diciembre de 2021, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Este caso signado con el número 8-21-IA (del cual se certifica no consta otro con identidad de objeto y acción), fue admitido a trámite el 25 de enero de 2022, habiéndose corrido traslado con el contenido de la demanda al COE, a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) para su contestación.
3. El 08 de febrero de 2022, se publicó un extracto de la demanda en la Edición Constitucional 274 del Registro Oficial.
4. El 02 de marzo de 2022, el COE, la Presidencia y la PGE, respectivamente, presentaron su escrito de contestación a la demanda.
5. El 11 de abril de 2022, María Ordóñez Arrobo y otros presentaron en conjunto un escrito de *amicus curiae*. Ese mismo día, María Rosario Placencia presentó un escrito de *amicus curiae*.

6. El 12 de abril de 2022, Mercy Maldonado presentó un escrito de *amicus curiae*.
7. El 19 de octubre de 2023, mediante auto, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de la causa.

2. Acto cuya inconstitucionalidad se demanda

8. La accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad parcial de la Resolución del COE de 29 de noviembre de 2021, específicamente del numeral 2 de dicha Resolución (“**norma impugnada**”) que dispone:

2. Aprobar los Lineamientos Epidemiológicos presentados por el Ministerio de Salud Pública (MSP) que se refieren a los "Requisitos obligatorios de ingreso al país, sea por vía aérea, terrestre o marítima y el control epidemiológico de la pandemia COVID 19"; estos requisitos se regirán bajo las siguientes consideraciones:

- Las personas mayores a 16 años; deberán presentar certificado de vacunación con el esquema completo de por lo menos 14 días antes del arribo y Prueba RT- PCR negativa de 72 horas antes de iniciado el viaje.
- Las personas de 2 a 15 años, 11 meses y 29 días de edad, deberán presentar la Prueba RT-PCR negativa de 72 horas antes de iniciado el viaje.
- Estos nuevos requisitos de ingreso al país, entrarán en vigencia desde las 00h00 del día 1 de diciembre de 2021, para lo cual, Cancillería del Ecuador, Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Ministerio de Salud Pública, deberán ejecutar las acciones que les corresponda en función de sus competencias, en especial, la notificación a las aerolíneas para que se apliquen los controles en los lugares de origen.
- Si entre los viajeros se encuentra un "caso sospechoso", se procederá a la realización de una prueba RT-PCR en tiempo real. De ser positiva, entonces se deberá realizar catorce días de aislamiento.

3. Alegaciones de la acción

9. La accionante considera que la norma impugnada es contraria a los artículos 40; 66 numeral 14; 132; 133; 164; 165; y, 416 numeral 6 de la CRE. En tal virtud, solicita que:

[s]e declare la inconstitucionalidad parcial de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE), del 29 de noviembre de 2021, respecto del numeral 2 de la mencionada Resolución, donde se dispone que para ingresar al país, se debe contar obligatoriamente con la presentación del esquema completo de vacunación, de por lo menos 14 días antes del arribo. Además, se dispone a diversos ministerios, notificar a las

aerolíneas para que apliquen los controles en los lugares de origen. Estas disposiciones provienen de autoridad sin competencia y afectan derechos constitucionales [...].

10. En adición, la accionante alega que:

[d]ebo manifestar que el requerimiento del certificado de pruebas de diagnóstico RT-PCR (o cualquier tipo de prueba de diagnóstico como las pruebas de amplificación de ácidos nucleicos - PAAN), constituye la única medida sanitaria reconocida por la Organización Mundial de la Salud para prevenir el contagio del virus COVID-19. Por lo tanto, es legítimo, con fines sanitarios, se solicite o se realicen pruebas de diagnóstico en los puntos de ingreso al país. Lo inadecuado e inconstitucional es utilizar esa medida, como un mecanismo de control migratorio.

11. En línea con lo anterior, la accionante argumenta que:

[e]l acto administrativo mencionado es contrario a expresas normas constitucionales que dan competencias exclusivas y excluyentes a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República para regular, limitar o suspender el ejercicio de derechos. En el presente caso, se afecta el derecho a entrar y salir libremente del país y otros derechos conexos como la no discriminación y la objeción de conciencia en el caso de las personas no vacunadas que cuentan con pruebas diagnósticas negativas del COVID-19 diferentes al RT-PCR requerido.

12. Ahondando en lo anterior, la accionante manifiesta que los artículos 132 y 133 de la CRE disponen que la Asamblea Nacional promulgue leyes orgánicas que regulen el ejercicio de derechos y garantías constitucionales. Por lo que dicha competencia sería exclusiva y excluyente de la Asamblea, siendo que el COE no tiene competencia para regular lo antedicho.

13. Así afirma que, no solo que existiría reserva de ley orgánica para regular lo contenido en la norma impugnada, sino que el COE tampoco puede limitar ni suspender la libertad de tránsito porque no tiene dicha competencia constitucional y, así hubiese un estado de excepción, dicha facultad le correspondería al presidente de la República exclusivamente. En este sentido, aduce que en un estado de excepción el COE solo debe ejecutar las medidas correspondientes dando cumplimiento a lo dispuesto por el 127. Por consiguiente, al no cumplir lo antedicho, la norma impugnada violaría lo dispuesto en los artículos 164 y 165 de la CRE.

14. Finalmente, la accionante también menciona que debido a las regulaciones contenidas en la norma impugnada: “[l]a Resolución [...] atenta contra el artículo 66 numeral 14 de la Constitución, que establece el derecho de entrar y salir libremente del país [...] Además, violenta el artículo 40 de la Constitución de la República, relativo al derecho a migrar y el artículo 416.6 que ampara el principio a la libre movilidad humana [...]”.

4. Contestaciones a la acción

4.1. Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE)

15. En lo principal, respecto a la vigencia de la norma impugnada el COE manifiesta:

[p]or lo que, de conformidad con la decisión transcrita, los requisitos para ingreso al país han sido modificados a partir del 11 de febrero de 2022, las 00:01; es decir, la resolución que se persigue como inconstitucional ya no está vigente; aún en el supuesto jamás consentido de que ellos tengan sustento en su argumentación, esta resolución no está siendo aplicada en la actualidad; por lo que no existe causa para declararla inconstitucional si ya no surte efectos jurídicos.

16. Respecto de la demanda el COE aduce que:

[...] existe una evidente contradicción en el texto de la demanda pues, por una parte la actora alega que estamos ante una política pública, no se puede alegar como argumento de forma que la política pública es contraria a la Constitución por no cumplimiento de la reserva de ley, puesto que es una atribución ejercida por el legislador; y por otra parte, la actora reconoce que no nos encontramos ante una ley; como consecuencia de lo expuesto no existe violación alguna al principio de reserva de ley, como fundamento para solicitar la declaratoria de inconstitucional parcial del numeral 2 de la resolución del 29 de noviembre de 2021 del COE-N.

17. Por otro lado, el COE señala que:

[e]n el texto de la demanda se considera que es inadecuado o inconstitucional requerir el certificado con esquema completo de vacunación y pruebas de diagnóstico RT-PCR como medida sanitaria para el control migratorio, debido que limitan derechos constitucionales, como el de libre movilidad; al respecto, si bien el derecho a la movilidad humana – sea inmigrar, emigrar y retornar al país del origen- se encuentran plenamente reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 40, no es menos cierto que este derecho se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el Art. 123 donde determina los requisitos de ingreso y salida del territorio nacional, entre los que se encuentran la existencia de un certificado de vacunación cuando la situación así lo amerite; por lo tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entidad rectora de movilidad humana, tiene atribución para ejecutar acciones de control migratorio, con lo que se concluye que la decisión del pleno del COE -N de fecha 29 de noviembre de 2021, en el numeral 2; es totalmente legítima (sic) y constitucional.

18. En tal virtud, solicita: “[...] que se confirme la constitucionalidad de la medida adoptada en el numeral 2 de la resolución del COE -N de fecha 29 de noviembre de 2021, tomando en consideración que fue una medida idónea, necesaria y proporcional a la protección de los derechos constitucionales de las personas que ingresaban al territorio nacional”.

4.2. De la Procuraduría General del Estado

- 19.** La PGE manifiesta que la norma impugnada ya ha sido dejada sin efecto. No obstante, respecto a la demanda también precisa lo siguiente:

[e]n suma de lo expuesto, las decisiones del COE, al tratarse de manifestaciones de una política pública, no podrían ser asimiladas a actos administrativos con efectos generales, puesto que, desde la forma en que son emitidas tienen sus propias particularidades. Como por ejemplo, que son la suma de atribuciones y competencias regladas a cada una de las instituciones que participan dentro de estas instancias.

- 20.** En tal virtud, solicita: “[...] que al resolver esta acción considere la naturaleza de las decisiones del COE, su temporalidad y las razones que motivaron a su emisión. Como consecuencia, se solicita que se confirme la constitucionalidad de la medida adoptada”.

4.3. De la Presidencia de la República del Ecuador

- 21.** La Presidencia señala que la norma impugnada ha quedado sin efecto a la fecha en la que presenta la contestación a la demanda. De cualquier modo, también argumenta que:

[e]l COE en coordinación interinstitucional con sus autoridades públicas, emite sus resoluciones en estricto apego a la normativa aplicable al caso concreto y a informes técnicos previos, con la correspondiente evaluación de la situación de emergencia real y teniendo como resultado la respectiva resolución en la que se incluyen recomendaciones, sugerencias, directrices, informes y acciones concretas a tomar por cada institución pública.

- 22.** Por otro lado, manifiesta que:

[d]ebido a la inminente propagación de la pandemia por COVID 19 y a la mutación constante del virus, el Ecuador en cumplimiento de la normativa local y siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud, mediante la emisión de políticas públicas, precautelando el derecho a la vida y a la salud, es un referente a nivel mundial, ya que ha impulsado planes y estrategias que han logrado la reactivación económica, la estabilidad social, la garantía del derecho a la educación, a la alimentación y demás derechos constitucionales.

- 23.** Finalmente, solicita que: “[...] sus Autoridades desechen de plano la demanda de inconstitucionalidad presentada, y se sirvan considerar la temporalidad, la pertinencia y la necesidad de la resolución impugnada, como también la naturaleza

de las decisiones del COE, además de la insuficiente justificación de la accionante para desvirtuar la presunción de constitucionalidad [...]”.

5. Competencia de la Corte Constitucional

- 24.** El artículo 436 numeral 4 de la CRE establece que la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las peticiones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.
- 25.** En tanto que el artículo 98 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) dispone que la Corte Constitucional conocerá acciones de inconstitucionalidad respecto de “cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales”; y el artículo 135 primer inciso del mismo cuerpo legal establece: “Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales”.

6. Cuestión previa

- 26.** Si bien el COE, la PGE y la Presidencia, argumentan que la norma impugnada ya no está vigente puesto que fue sustituida por la Resolución del COE de 11 de febrero de 2022, la Corte constata que en esta se replicó de manera parcial ciertas disposiciones de la resolución impugnada. No obstante, la Resolución del COE de 19 de octubre de 2022 eliminó todos los requisitos de ingreso al país y la misma se encuentra vigente.¹ Por lo mismo, al momento de la expedición de esta sentencia, el Ecuador no exige ningún requisito médico vinculado a la COVID-19 para ingresar al país.
- 27.** Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC,² la norma impugnada no tiene potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la CRE pues ya no se exigen en lo absoluto los requisitos impuestos por el COE en la resolución impugnada para ingresar al país, ni tampoco la disposición impugnada se encuentra reproducida en alguna otra norma para que se pueda efectuar

¹ Véase la Resolución del COE de 19 de octubre de 2022, en donde se dispone la eliminación de todos los requisitos para ingresar al país: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/10/Resoluciones-COE-Nacional-19-October-2022.pdf>

² LOGJCC, artículo 76 numeral 8: “Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

LOGJCC, artículo 76 numeral 9: “Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

el respectivo análisis de constitucionalidad. En tal virtud, no corresponde emitir un análisis de fondo en el presente caso.

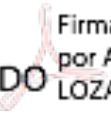
28. Sin perjuicio de lo anterior, se deja constancia que, mediante Sentencia 127-21-IN/23 y acumulado³ (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) la Corte Constitucional determinó que las resoluciones emitidas por el COE nacional no pueden restringir derechos por cuanto dicho Organismo no tiene competencia para realizar lo anterior.

7. Decisión

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

1. Desestimar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad **8-21-IA**.
2. Disponer el archivo de la causa.
3. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

³ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párrs. 109 a 138.

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 8-21-IA/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 8-21-IA/23, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 9 de noviembre 2023, formulo el presente voto salvado.
2. La sentencia 8-21-IA/23 desestimó, por improcedente, la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales presentada en contra del numeral 2 de la resolución de 29 de noviembre de 2021 (“**norma impugnada**”), emitida por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“**COE Nacional**”). La decisión se tomó a partir de la resolución de una cuestión previa en la que se determinó que la norma impugnada se encontraba derogada por una resolución posterior del propio COE Nacional y que no tenía la potencialidad de producir efectos jurídicos ultraactivos. Finalmente, en la sentencia 8-21-IA/23 consta una breve referencia a la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) en la que se recuerda que las resoluciones emitidas por el COE Nacional no pueden restringir derechos porque el COE Nacional no tiene competencia para aquello. A continuación, expongo los motivos por los que no estoy de acuerdo con lo resuelto en la sentencia 8-21-IA/23.
3. En primer lugar, considero que la sentencia 8-21-IA/23 debía analizar la naturaleza de la norma impugnada. En la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), la Corte determinó que la resolución de 21 de diciembre de 2021, emitida por el COE Nacional, que dispuso la presentación obligatoria del certificado de vacunación contra el COVID-19 para el ingreso a la mayoría de los lugares de atención al público era un acto normativo. Esto, en la medida en que cumplía con las siguientes características: “i) se redacta en abstracto (*i.e.* sin direccionamiento a individuos o casos concretos); ii) sus efectos obligatorios fueron de público conocimiento y ha sido aplicada a nivel nacional por parte de las autoridades del Estado; iii) sus efectos no se agotan con su cumplimiento; y, iv) contiene mandatos generales de prohibición, permisión u orden, al usar lenguaje prescriptivo”.¹ La norma impugnada es muy similar a la resolución de 21 de diciembre de 2021 en cuanto: i) exige la presentación de certificados de vacunación contra el COVID-19 o de pruebas PCR, dependiendo de

¹ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 70.

la edad de la persona, para el ingreso al país; y, ii) prevé la posibilidad de que las autoridades realicen pruebas PCR cuando identifiquen un “caso sospechoso” y, de obtenerse un resultado positivo, obliguen a las personas a realizar catorce días de aislamiento. En este sentido, considero que la norma impugnada cumple con las características del acto normativo por lo que, en mi opinión, la sentencia 8-21-IA/23 debió concluir, en primer lugar, que se trataba de un acto normativo y no de un acto administrativo con efectos generales.

4. En segundo lugar, estimo que la sentencia 8-21-IA/23 debió superar la cuestión previa planteada y avanzar al fondo. En la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), la resolución del COE Nacional analizada también había sido derogada por otra resolución posterior del propio COE Nacional. Sin embargo, en ese caso, la Corte consideró que aquello no debía considerarse como un impedimento para que se realice el control abstracto de constitucionalidad ya que la resolución del COE Nacional que había derogado la resolución impugnada en ese caso se trataba de un “acto de igual naturaleza [...], emitido por la misma autoridad, que podría incurrir en los mismos problemas en cuanto a la competencia y cuya emisión y permanencia en el ordenamiento jurídico podría tener los mismos efectos adversos que la Resolución”.² En la sentencia 8-21-IA/23, la Corte se pronunció sobre un escenario idéntico y, a pesar de ello, decidió desestimar la acción por la derogatoria de la norma impugnada, sin desarrollar una explicación en cuanto al cambio de postura frente a lo resuelto en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19).
5. En mi opinión, desestimar acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de resoluciones emitidas por el COE Nacional por no encontrarse vigentes es particularmente peligroso dada la propia naturaleza de este tipo de actos normativos. En efecto, durante la pandemia de COVID-19 y en la gestión de otros desastres, el COE Nacional ha emitido múltiples resoluciones cuyo periodo de vigencia ha sido muy corto debido a la necesidad de una constante actualización de las medidas encaminadas a la respuesta ante un desastre. En este contexto, limitarse al análisis de si una resolución del COE Nacional está vigente al momento en que la Corte emite sus sentencias implicaría que, en la práctica, las resoluciones del COE Nacional queden por fuera de cualquier posibilidad real de control por parte de la Corte.
6. En tercer lugar, considero que la Corte debió plantear un problema jurídico en el fondo y determinar si la norma impugnada es, o no, incompatible con el principio de competencia por regular las actuaciones de las personas. Tal como se estableció en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), el COE Nacional “no puede emitir actos normativos que regulen las actuaciones de las

² *Ibid.*, nota al pie 24.

personas” ya que tal competencia no le ha sido expresamente reconocida en una ley.³ La norma impugnada reguló las actuaciones de las personas ya que: i) exige la presentación de certificados de vacunación contra el COVID-19 o de pruebas PCR, dependiendo de la edad de la persona, para el ingreso al país; y, ii) prevé la posibilidad de que las autoridades realicen pruebas PCR cuando identifiquen un “caso sospechoso” y, de obtenerse un resultado positivo, obliguen a las personas a realizar catorce días de aislamiento. Por ello, se debió determinar que la norma impugnada es incompatible con el principio de competencia reconocido en el artículo 226 de la Constitución.

7. Finalmente, considero que una posibilidad viable para la sentencia 8-21-IA/23 era prever expresamente que la Corte no volvería a revisar ninguna resolución del COE Nacional emitida en el marco de la gestión de la emergencia sanitaria y desastre causados por la pandemia de COVID-19 en cuanto ya se habían sentado precedentes claros en cuanto a las competencias del COE Nacional en el marco de la gestión del referido desastre. En efecto, en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), la Corte identificó un “patrón en el que el COE Nacional no ha respetado sus competencias al haber regulado las actuaciones de las personas sin que una ley le reconozca tal facultad”.⁴
8. Sin embargo, considero que de ninguna forma se debe cerrar la puerta a la posibilidad de que la Corte realice el control de constitucionalidad de resoluciones del COE Nacional que se emitan en el futuro o que se hayan emitido en el marco de la gestión de otros desastres, independientemente de la derogatoria o no de tales resoluciones a través de actos de la misma naturaleza emitidos por el propio COE Nacional.
9. En conclusión, de acuerdo con mi criterio, la sentencia 8-21-IA/23 debió hacerse cargo de los precedentes sentados en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) y, en consecuencia: i) determinar que la norma impugnada correspondía con un acto normativo; ii) no limitarse al análisis en cuanto a la vigencia de la norma impugnada por las razones antes expuestas, incluida la naturaleza del acto normativo analizado; y, iii) plantear un problema jurídico y determinar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por ser incompatible con el principio de competencia.

DANIELA
SALAZAR MARIN
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

³ *Ibid.*, párr. 120.

⁴ *Ibid.*, párr. 123.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 8-21-IA, fue presentado en Secretaría General el 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:46; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 8-21-IA/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa 8-21-IA/23, en la que se desestimó la acción de inconstitucionalidad presentada por Esther Adelina Cuesta Santana (“**accionante**”) contra el acto normativo emitido a través de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“**COE**”) de 29 de noviembre de 2021, suscrita por Juan Zapata Silva, en calidad de director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 y presidente del COE.
2. En la sentencia de mayoría se consideró i) que la norma impugnada no tiene potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la CRE pues ya no se exigen en lo absoluto los requisitos impuestos por el COE en la resolución impugnada para ingresar al país, ni tampoco la disposición impugnada se encuentra reproducida en alguna otra norma para que se pueda efectuar el respectivo análisis de constitucionalidad y ii) que en la Sentencia 127-21-IN/23 y acumulado¹ (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) la Corte Constitucional determinó que las resoluciones emitidas por el COE Nacional no pueden restringir derechos por cuanto dicho Organismo no tiene competencia para realizar lo anterior. Con ello, concluyó que no correspondía emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la inconstitucionalidad.
3. Respetuosamente, no coincido con la decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad, sin antes haber efectuado un análisis de fondo, por lo que presento el razonamiento este voto salvado, con base en los siguientes argumentos:

2. Análisis

4. Tal como se hizo en el caso 127-21-IN/23, la Corte debió realizar un análisis más profundo respecto de la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas, emitidas por el COE Nacional en la época de pandemia. Si bien el voto de mayoría sostiene que las normas se encontraban derogadas, estimo que era necesario examinar con mayor profundidad si dichas normas generaron efectos contrarios al principio de reserva de ley. Esto, en virtud, de las severas limitaciones que las mismas impusieron al derecho

¹ CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párrs. 109 a 138.

a la libre movilidad frente al derecho a la salud, a fin de evitar la propagación del contagio, llegando incluso a crear una obligatoriedad indirecta a la libertad de tránsito, sin base constitucional ni legal alguna.

5. Si bien, la urgencia sanitaria fue un hecho inminente que debía ser atendido con las herramientas del Estado previstas en la Constitución, esta situación no implica la alteración de límites constitucionales básicos ni del régimen democrático. Así, por ejemplo, los temas reservados a la ley deben ser tratados como tales, incluso o si se requiere respuestas inmediatas y efectivas temporalmente. En tal sentido, la Constitución establece mecanismos como el estado de excepción que deben ser activados con el objetivo de preservar la vida y la salud de la población, admitiendo limitaciones razonables a ciertos derechos con el objetivo constitucional admisible de proteger la salud de la población. El hecho de no activar herramientas constitucionales creadas para tiempos ordinarios y extraordinarios es también un quebramiento de la norma suprema.
6. Vale destacar que, en la sentencia 127-21-IN/23, la Corte Constitucional determinó que las resoluciones emitidas por el COE Nacional no pueden regular derechos, debido que dicho organismo no tiene competencia para el efecto. En el caso concreto, estimo necesario agregar que la resolución impugnada inobserva el principio de reserva de ley, establecido en los artículos 132 y 133 de la Constitución. El artículo 132 de la Constitución expresamente dispone: “Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Por su parte, el artículo 133 manda: “Serán leyes orgánicas: (...) 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.
7. Las normas impugnadas en el presente caso establecían claras limitaciones a derechos como la libre movilidad. Por ejemplo, el COE Nacional estableció como requisito de ingreso al país la presentación del carnet de vacunación e incluso estableció que los viajeros que se detecten como sospechosos de contagio de la COVID-19 serían aislados durante catorce días. Prima facie, tales restricciones debieron ser sujetas a un escrutinio de constitucionalidad más profundo, en función de que un organismo como el COE Nacional carece de competencia normativa para regular derechos constitucionales.
8. Más allá de ser consciente del contexto de emergencia y la necesidad de respuesta frente a la calamidad pública que guió las actuaciones del COE Nacional durante la pandemia, estimo que la Corte debía sostener que, en ausencia de una ley que así lo establezca, el COE Nacional no puede, sin más, asumir las competencias de la Asamblea Nacional, como órgano democrático y encargado de la regulación de

derechos. El COE Nacional tiene competencias en el marco de la coordinación entre autoridades, mas no facultades regulatorias sobre los derechos de las personas.

9. Por lo anterior, estimo que la Corte debía efectuar un análisis de fondo de la resolución impugnada, contrario a lo que decidió el voto de mayoría.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 8-21-IA, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



8211A-61678

**Caso Nro. 8-21-IA**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado el día lunes veinte de noviembre de dos mil veintitrés, al igual que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín; y, el día miércoles veintidós de noviembre de dos mil veintitrés el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 1438-20-JP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 1438-20-JP

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

SENTENCIA 1438-20-JP/23

Resumen: La Corte seleccionó y revisó la sentencia de primera instancia proveniente de la acción de protección presentada por un grupo de becarios de nacionalidad colombiana, beneficiarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador”. La presente sentencia concluye que la SENESCYT, al establecer exigencias irrazonables, no previstas en la ley ni en el contrato de becarios de los accionantes, vulneró el elemento de permanencia del derecho a la educación. Esto, debido a que dicha entidad demoró el desembolso de rubros de manutención destinados a las y los becarios en el contexto de la pandemia por COVID-19. Dicha conducta administrativa también lesionó el derecho a la vida digna, en sus elementos de salud, alimentación, y vivienda. La Corte Constitucional emite una sentencia de revisión aceptando la acción de protección y como medidas adicionales de reparación, dispone disculpas públicas, la difusión de la sentencia y un monto de reparación en equidad.

Índice

1. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte Constitucional	
2. Competencia	
3. Contexto del caso	
4. Alegaciones y fundamentos	
4.1 De las y los accionantes en la demanda de acción de protección	
4.2 Por parte de la entidad accionada, el Instituto de Fomento al Talento Humano (actualmente SENESCYT)	
5. Intervenciones en audiencia realizada ante la Corte Constitucional	
5.1 Intervención de la parte accionante	
5.2 Intervención de la SENESCYT	
6. Hechos probados	
6.1 Sobre los hechos de origen	
6.2 Sobre la acción de protección	
7. Planteamiento de los problemas jurídicos	
8. Resolución de los problemas jurídicos	
8.1 ¿En el contexto de la pandemia por COVID-19, al exigir requisitos no previstos en la ley ni en el convenio, como el certificado de movimiento	

migratorio, a las y los ex-becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador 2018”, la SENESCYT vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad?.....

8.2 ¿El retraso en el desembolso de los estipendios a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia-Ecuador” vulneró el derecho a la vida digna en sus componentes de alimentación, salud y vivienda?

9. Reparación

10. Decisión

1. Antecedentes procesales y trámite ante la Corte Constitucional

1. El 07 de julio de 2020, Víctor Manuel Cobo Medina, Estefanía Méndez Ortiz, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, y Jenny Paola Osorio Echeverry, ex becarios de nacionalidad colombiana del programa de becas de *Reciprocidad Colombia - Ecuador*, quienes eran estudiantes de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (“**accionantes**” o “**becarios**”) presentaron una acción de protección en contra de Luis Ramiro Moncayo Córdova, en su calidad de director ejecutivo del Instituto de Fomento al Talento Humano (“**IFTH**”),¹ y Agustín Albán Maldonado, en su calidad de máxima autoridad de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“**SENESCYT**”), debido al retraso injustificado y la falta de pago de los valores correspondientes al programa de becas.
2. El 05 de agosto de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) resolvió la acción de protección 17981-2020-01350. Esta sentencia aceptó la acción presentada por la parte accionante.² Respecto de esta sentencia no se presentó ningún recurso y quedó ejecutoriada.
3. El 06 de abril de 2021, la Sala de Selección, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes, seleccionó la causa 1438-20-JP.³

¹ Mediante Decreto Ejecutivo 1040, 08 de mayo de 2020, el entonces presidente de la República Lenín Moreno Garcés dispuso la supresión del Instituto de Fomento al Talento Humano y trasladó todas las competencias a la SENESCYT. Por tanto, en adelante, se debe entender que la SENESCYT es la institución demandada.

² En la sentencia emitida por la Unidad Judicial se dictaron algunas medidas de reparación, las cuales se encuentran detalladas en el párrafo 46.5 de esta sentencia.

³ La jueza constitucional Teresa Nuques Martínez votó en contra de la selección del caso.

4. Luego de la renovación parcial de la Corte Constitucional, el 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada nuevamente y su conocimiento correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
5. El 24 de octubre de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes intervinientes en el proceso de la acción de protección a una audiencia pública que se llevó a cabo el 08 de diciembre de 2022, en la que comparecieron la parte actora, así como el representante de la SENESCYT.
6. El 19 de diciembre de 2022, Gabriela Bermeo Valencia, en representación del colectivo Akila Dignidad presentó un *amicus curiae*.
7. El 25 de agosto de 2023, la Sala de Revisión⁴ aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente para que sea conocido por el Pleno de este Organismo.
8. El 23 de octubre de 2023, el juez sustanciador requirió información al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno.⁵ Este requerimiento fue respondido por el MEF con escrito de 31 de octubre de 2023, por su parte, la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno no ha dado respuesta al mismo hasta el momento de aprobación de esta sentencia.

2. Competencia

9. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE” o “Constitución”), en concordancia con los artículos 2 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante, con efectos generales, en todos

⁴ La Sala de Revisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz y Teresa Nuques Martínez.

⁵ La información requerida mediante providencia de 23 de octubre fue la siguiente: “Al MEF: a. El procedimiento mediante el cual se realizaron los desembolsos al Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH) correspondiente al rubro del Programa de becas del Convenio de Reciprocidad Ecuador - Colombia, entre los años 2018 – 2020; y, b. Las fechas y montos de desembolsos que se realizaron al entonces IFTH correspondiente al rubro del Programa de becas del Convenio de Reciprocidad Ecuador - Colombia, entre los años 2018 -2020. (...)”.

Y, a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno: “a. El procedimiento para obtener el certificado de movimiento migratorio que se aplicaba entre los años 2019 – 2020; y, b. Si debido a las limitaciones a la movilidad que tuvieron lugar entre los años 2019 - 2020 con motivo de los estados de excepción emitidos en virtud de la pandemia de Covid-19, se suspendió la emisión del certificado de movimiento migratorio. De ser así, especifique el tiempo en que habría sido suspendido o las modificaciones en el procedimiento para la obtención de este requisito que habrían sido aplicadas durante ese período”.

los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.

10. La Corte Constitucional recibió el proceso el 20 de agosto de 2020, sin embargo, en la Sentencia 159-11-JH/19, la Corte decidió que el plazo contemplado en el numeral 6 del artículo 25 de la LOGJCC “es inaplicable cuando la Corte evidencie que, en un caso seleccionado por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsista al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado”.⁶
11. En la presente causa, el plazo previsto en el artículo 25 de la LOGJCC no es aplicable, por cuanto esta Corte observa que pese a que la acción de protección fue aceptada, *prima facie* los daños subsistirán al no haber sido tutelados y reparados adecuada, oportuna y pertinentemente los derechos alegados como vulnerados por la autoridad judicial que resolvió la garantía jurisdiccional y que en atención al transcurso del tiempo, esto podría tener efectos gravosos al proyecto de vida de los accionantes.

3. Contexto del caso

12. En el caso bajo análisis es importante comprender el contexto en el que ocurren los hechos, por cuanto las medidas adoptadas por las autoridades con la finalidad de reducir la propagación de contagios de COVID-19 configuraron un escenario que condicionó el ejercicio de algunos derechos, lo cual, para algunos grupos humanos, derivó en condiciones de mayor vulnerabilidad. Si bien los aspectos que representaban mayor riesgo para la salud y la vida de la pandemia han sido superados a nivel mundial, los hechos que trata este caso permiten a la Corte pronunciarse sobre la actuación de las autoridades en relación a la garantía del derecho a la educación y la vida digna de estudiantes de nacionalidad colombiana que se encontraban en Ecuador en el marco del programa binacional de becas, el cual se vio atravesado por la calamidad pública de la pandemia por COVID-19.
13. La Constitución reconoce a todas las personas el derecho a la educación y, al mismo tiempo establece que garantizar este derecho conjuntamente con la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua, es uno de los deberes primordiales del Estado.⁷ Siguiendo las observaciones generales 4 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esta Corte ha sostenido que, para garantizar el

⁶ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

⁷ La CRE, en el artículo 3 número 1, establece entre las obligaciones primordiales del Estado: “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)

derecho a la educación el Estado debe asegurar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad de la educación, como elementos sustanciales de este derecho.⁸

14. Sobre estos elementos y su aplicabilidad en el caso concreto se profundizará más adelante en esta sentencia, pero es importante observar que el Convenio de becas del que trata la presente causa se enmarca en la obligación del Estado de promover la educación y, por tanto, su implementación debe ajustarse al cumplimiento de los elementos que forman parte de este derecho.
15. En este sentido, en el marco de las relaciones de cooperación entre Ecuador y Colombia, el 11 de diciembre de 2012, se suscribió el Acuerdo interinstitucional entre el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-Mariano Ospina Pérez (“**ICETEX**”) y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (“**IECE**”). Para viabilizar su cumplimiento, el IECE emitió el correspondiente reglamento (“**Reglamento**”), en el cual se indica que el objetivo de dicho Acuerdo fue “fortalecer los vínculos educativos y culturales existentes”⁹ y en virtud del cual, dichas instituciones comprometieron a “otorgar anualmente a estudiantes colombianos y ecuatorianos becas y apoyos financieros no reembolsables que cubran los rubros de manutención y colegiatura para realizar estudios de posgrado en las instituciones de educación superior de Colombia y Ecuador.”¹⁰
16. A efectos de comprender los hechos del caso es importante indicar que según el Reglamento, se define a la beca como:

[...] la subvención total o parcial otorgada a personas naturales, para que realicen estudios, actividades académicas en instituciones de educación, movilidad académica, capacitación, formación, perfeccionamiento, entrenamiento o cualificación profesional, investigación y transferencia.¹¹
17. En tanto que la manutención, “corresponde a los gastos de alimentación, vivienda y servicios básicos que se encuentren determinados en las bases de postulación de cada programa”.¹²

⁸ CCE, sentencia 1351-19-JP/22, 12 de enero de 2022, párr. 56.

⁹ Reglamento para el otorgamiento de becas del subprograma de reciprocidad Ecuador-Colombia del IECE emitido por el IFTH el 30 de enero de 2014, Registro Oficial 366, 09 de septiembre de 2015.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*, artículo 4.

¹² *Ibíd.*

18. El Reglamento establece también que para cada convocatoria se emitirán las bases de postulación, que es:

[...] el documento en el cual se especifica el objeto, características, modalidades, rubros de cobertura, montos de financiamiento, requisitos y condiciones en las cuales se financiará [sic] beca, respectiva el cual deberá ser aprobado por el Comité Interinstitucional de Becas y Ayudas Económicas de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación o por el Comité de Becas y Ayudas Económicas del IFTH según sea el caso o de las entidades oferentes con las cuales se mantenga convenios.

19. En la convocatoria 2018, se aceptaron a 23 becarios, de los cuales siete son accionantes en la acción de protección que revisa esta sentencia. En este marco de la adjudicación se establecieron cuatro períodos en los que el IFTH debía realizar los desembolsos de la beca a los beneficiarios de ésta. Según el anexo 1 de las adjudicaciones, en el cual consta la tabla de proyección, se determinó que los pagos debían efectuarse de manera semestral a partir del 22 de octubre de 2018. Los períodos determinados fueron:

Período 1: del 22 de octubre de 2018 al 21 de abril de 2019

Período 2: del 22 de abril de 2019 al 21 de octubre de 2019

Período 3: del 22 de octubre de 2019 al 21 de abril de 2020

Período 4: del 22 de abril de 2020 al 09 de octubre de 2020

20. Entre las obligaciones del IFTH se estableció:

[r]ealizar los desembolsos de la beca conforme a los plazos establecidos, siempre y cuando la persona becaria se encuentre al día en la entrega de los justificativos académicos y financieros, de acuerdo a lo establecido en las Bases de Postulación y el presente contrato.¹³

21. En el transcurso de la ejecución del programa de becas correspondiente a la convocatoria iniciada en 2018 tuvo lugar la pandemia por COVID-19.¹⁴ En ese contexto, el 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública (“MSP”)¹⁵ declaró el estado de emergencia y, posteriormente, como una medida para detener los contagios por COVID-19, el Ministerio de Relaciones Exteriores (“MREMH”) y el Ministerio de Gobierno dispusieron:

¹³ Cláusula novena de las Bases de Postulación del Programa de Becas *Reciprocidad Ecuador-Colombia*, 2018.

¹⁴ El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (“OMS”) declaró el COVID-19 como una pandemia a nivel mundial. OPS, (2020). La OMS caracteriza al COVID-19 como una pandemia. enlace: <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia#:~:text=Ginebra%2C%2011%20de%20marzo%20de,puede%20caracterizarse%20como%20una%20pandemia>

¹⁵ Acuerdo Ministerial 00126-2020, 11 de marzo de 2020.

[...] la suspensión total desde las 00h00 del martes (sic) 17 de marzo de 2020 hasta las 24h00 del domingo 5 de abril de 2020, de todos los vuelos internacionales hacia Ecuador. Segundo: Los viajeros extranjeros solo podrán ingresar al territorio ecuatoriano hasta las 24h00 del domingo 15 de marzo de 2020 [...].¹⁶

22. El 16 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró estado de excepción por sesenta días en todo el territorio nacional por calamidad pública.¹⁷ Entre las medidas que se adoptaron en el marco del estado de excepción, se dispuso la limitación a la libertad de tránsito y movilidad a nivel nacional.¹⁸ El estado de excepción con fundamento en el contexto de la pandemia de COVID-19 fue renovado por treinta días y posteriormente, el 15 de junio de 2020, el presidente de la República declaró nuevamente el estado de excepción por sesenta días más.¹⁹
23. Como consecuencia de las limitaciones por el estado de excepción, el Consejo de Educación Superior emitió normativa para adecuar el funcionamiento de las instituciones de educación superior al contexto de la pandemia. Frente a las limitaciones y suspensiones a la circulación, las medidas contemplaban también la continuación de los estudios en modalidad remota.²⁰ Lo expuesto reconfiguró las actividades en general, y como se verifica más adelante, también repercutió significativamente en el funcionamiento de las actividades de las instituciones de educación superior.

4. Alegaciones y fundamentos

4.1 De las y los accionantes en la demanda de acción de protección

24. Como becarios, las y los accionantes alegaron que el retraso y la falta de pago de los rubros que les correspondían, habría vulnerado el derecho a la educación y a la vida digna. Señalaron que:

¹⁶ Acuerdo Ministerial 0000003, 14 de marzo de 2020.

¹⁷ Decreto Ejecutivo 1017, 16 de marzo de 2020.

¹⁸ *Ibíd.*, artículo 5.

¹⁹ Decreto Ejecutivo 1052, 15 de mayo de 2020 y Decreto Ejecutivo 1074, 15 de junio de 2020. La Corte Constitucional dictaminó la constitucionalidad condicionada de la declaración de estado de excepción emitida en estos decretos mediante dictámenes 1-20-EE de 25 de marzo de 2020 y 2-20-EE de 22 mayo de 2020.

²⁰ Consejo de Educación Superior, Resolución RPC-SE-03- 046-2020 05, noviembre de 2020. En este marco, se adoptaron otras medidas que involucraron a los procesos sustantivos de la educación superior, como la contratación de docentes y personal académico, las actividades de docencia, de investigación y de vinculación con la colectividad, sobre las cuales la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia 9-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020.

[p]ara poder realizar los desembolsos a tiempo, las personas becarias deben subir los justificativos académicos y financieros a la plataforma PUSAK al menos con un mes de anticipación. Sin embargo, a pesar de que se cumplió con la obligación de presentar la documentación a tiempo, el IFTH realizó desembolsos tardíos en el tercer periodo, incluso hay personas que aún no reciben este desembolso. Para este periodo, se solicitó como requisito previo, solamente a algunas personas, el certificado migratorio.

25. Diana Mendoza expresó:

[...] ninguno de los 3 desembolsos de pagos que se me ha efectuado [ha] sido al tiempo de los plazos correspondientes. [...] -aunque no esté en el contrato- se nos solicitó de manera individual el record [sic] migratorio para el 3er desembolso, a través de un informe a todos los becarios. Por lo cual, a penas [sic] para el mes de diciembre realizamos un plantón exigiendo el pago inmediato, posterior a esta acción de protesta el desembolso se realizó dos semanas después. Por este atraso en el pago [...] estuve dos meses sin servicio ni cobertura médica, recurriendo a préstamos para solventar todas las necesidades mínimas y básicas de manutención.

26. Jenny Osorio, respecto del desembolso del periodo de octubre 2019 a marzo 2020, indicó que, “[p]ara que este desembolso ocurriera, tuve que realizar diversos encuentros de protesta individual en las oficinas del IFTH para que me respondiera por el dinero que se comprometieron a pagar de manera semestral.” En relación al movimiento migratorio, sostuvo que “era imposible de cumplir ya que tanto migración de Colombia como de Ecuador no estaban emitiendo estos certificados. De igual forma seguían insistiendo en ello, cuando sabían que llevaban retraso en el pago del desembolso 1 mes y medio”.

27. Estefanía Mendez indicó:

[...] La situación llegó a tal límite que la FLACSO tuvo que brindarnos almuerzos para ayudarnos a mitigar la situación. Yo estaba enfrentando una situación familiar y de salud que ya era muy difícil de sobrellevar y que se agudizó con la falta de dinero. Baje 5 kilos en un mes. No tenía con que pagar el seguro de salud, así que la única atención que recibí fue del hospital público en una ocasión, y la del servicio de atención médica primaria de la universidad. En este momento estoy atravesando un segundo retraso de pago de la beca. Al igual que en la primera ocasión he tenido que recurrir a préstamos para cubrir mis necesidades básicas de vivienda y alimentación, con el agravante de que estamos atravesando por la crisis del COVID-19, sin tener siquiera el dinero para cubrir el seguro de salud y vida. No tengo la menor certeza acerca de cómo voy a sobrevivir los próximos meses, ni de la forma en que enfrentare un eventual contagio del virus, ni mucho menos de como culminar con éxito la maestría por la que fui becada.

28. Diego Morales afirmó:

[...] El incumplimiento del pago por parte del IFTH y la actual amenaza de cancelación de contratos me han generado detrimento económico personal y familiar. Para poder sostener la maestría me he visto forzado al endeudamiento, a la mora en el pago de la renta en Ecuador y he tenido que reducir mis gastos en transporte, vivienda y alimentación, quedando en una total situación de precariedad con las consecuencias económicas, sociales, familiares, médicas y personales que ello tiene.

29. Por su parte, Yeimy Araque manifestó:

[...] al igual que muchos compañeros, me acerqué aproximadamente 7 veces a las oficinas del IFTH para solicitar personalmente se me diera una explicación al retraso en mi pago, cada asesor daba una versión diferente del estado de los documentos, algunos decían que ya se encontraba en financiera, otros decían que me hacía falta subir facturas de salud, otros decían que debía volver a subir el reporte de materias cursadas, cuando realmente, desde el primer momento todos los documentos se encontraban al día.

30. Añadió que “[e]l IFTH ha solicitado documentación que no es parte de los justificativos financieros y académicos. El certificado migratorio es un documento que, de acuerdo con las bases de postulación y el contrato se debe entregar únicamente para la liquidación del contrato de beca, esto es, al finalizar el contrato”.

31. Adicionalmente, señaló que se vulneró el derecho a la educación en su componente de permanencia en el sistema educativo y adaptabilidad, debido a que:

[e]l retraso sistemático en los desembolsos por parte del IFHT, constituye una vulneración del derecho a la educación. En el presente caso es importante destacar el derecho a permanecer en el sistema educativo sin discriminación; y, el derecho de contar con los recursos adecuados para la formación superior, como garantía de no regresividad.

32. Los accionantes expresaron la existencia de una vulneración a la seguridad jurídica y al principio de legalidad “[...] al exigir un requisito que no está contemplado en la ley, reglamentos, bases de postulación, ni siquiera en el contrato de financiamiento de beca”.

33. Adicionalmente, alegó:

[...] el Estado ecuatoriano no ha garantizado la vida y la integridad de las personas becarias [...]. [S]us omisiones y acciones lesivas han provocado graves daños y vulneraciones al derecho a la vida digna de las personas afectadas. En ese sentido, han ubicado a las y los becarios en condiciones precarias y vulnerables, en medio de un complejo escenario excepcional y una emergencia sanitaria global. Cuando el Estado debía actuar de forma diligente para garantizar derechos, ha omitido actuar o ha actuado únicamente para vulnerar derechos.

34. Finalmente, los y las becarias solicitaron que, mediante sentencia, se declare la vulneración al derecho a la educación en su componente de permanencia y adaptabilidad, a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la igualdad y no discriminación, a la vida digna e integridad personal de las personas becarias del programa de becas “Reciprocidad Ecuador – Colombia 2018”. Además, requirieron que se proceda de forma inmediata con los pagos correspondientes al cuarto periodo, y demás rubros pendientes de pago. También exigieron que se garantice el rubro de manutención, que no se realicen descuentos de forma arbitraria, y que no se exijan requisitos que no se encuentran contemplados en el contrato.

4.2 Por parte de la entidad accionada, el Instituto de Fomento al Talento Humano (actualmente SENESCYT)

35. El IFTH (actualmente SENESCYT) manifestó ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, que no existió vulneración de derechos dado que no existían valores pendientes de pago. Añadió que el retraso en los pagos y desembolsos se debió a que el Ministerio de Finanzas no entregó el dinero a tiempo. También indicó que en ese momento el IFTH se encontraba en proceso de supresión por parte de la SENESCYT y que, se han puesto al día en los pagos, exceptuando el de una becaria a quien se le devolvió el trámite por no cumplir con todos los requisitos. Por su parte la SENESCYT alegó no ser legitimado pasivo, ya que en ese momento no asumía aún, las competencias del IFTH.

5. Intervenciones en audiencia realizada ante la Corte Constitucional

36. El 08 de diciembre de 2022 tuvo lugar la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional. A esta diligencia asistieron Sylvia Bonilla Bolaños y Vivian Idrobo Mora, como representantes de los accionantes, de igual forma, asistieron Yeimy Araque Contreras, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador”, y Rafael Dávalos Sáenz, director de patrocinio de la SENESCYT.

5.1 Intervención de la parte accionante

37. Yeimy Araque Contreras señaló:

[...] no nos daban los estipendios de las becas, retuvieron los estipendios durante meses. En mi caso, no tuve cómo pagar arriendo como 3 meses, tuve que conseguir dinero prestado, no teníamos tampoco cómo comer. Todo fue así, de buscar entre compañeros

quién nos prestaba para pagar arriendo, para comer. La institución [IFTH] nos ponía trabas (...). Nos pasaban de un funcionario a otro, no nos solucionaban nada. Esto nos pasaba a todos los compañeros, no solamente a mí [...]. Hasta que finalmente tuvimos que unirnos todos, e ir todos los colombianos [...] organizarnos legalmente con las abogadas, para poner ante la ley esta situación [...]

38. Por su parte, Esleyder Alexander Montoya Castañeda indicó:

[...] generalmente habían muchas trabas, no fue muy claro el proceso frente a temas de requisitos y demás [...] al tener una visa de estudiantes, no podíamos ejercer ningún tipo de labor [...] y el hecho de depender solamente de este ingreso, pues efectivamente nos puso en muchos aprietos [...] cuando empieza el período de crisis por la coyuntura de la pandemia por COVID-19 más las restricciones que hubo de movilidad y demás, pues esto empeoró la situación. [...] Depender totalmente de la beca, definitivamente generó eso, mucha angustia, en algunos incluso, algunos temas de salud mental. [...] En verdad que el poder hacer ese trámite ante el IFTH fue muy complejo. Nos negaban siempre el tema del estipendio, habían muchas excusas, trabas, por ejemplo, como el hecho de revisar nuestras salidas y entradas a través de la oficina de migración y el hecho de hacer esto pues se encontraban que habían en algunos compañeros, algunos casos salidas y entonces como que nunca fue muy claro por qué se reducía el valor del estipendio con la salida por dos o tres días del país, cuando habían tema de salud de por medio [...]

39. Añadió:

[l]os pagos que hacía el IFTH, se realizaban de manera semestral [...] el último estipendio que recibimos, incluso atrasado, fue en el segundo semestre de 2019, y para finales del siguiente semestre, todavía no habían hecho el último desembolso [...] y durante 6 a 8 meses, no tuvimos estipendio para solventar, efectivamente nuestras necesidades básicas, como alimentación, pago de servicios públicos, el poder incluso tramitar seguridad social [...]. Yo, de la misma beca, había un valor que pagaba el seguro [de salud] [...] hubo un momento en el que ya no lo pude pagar porque no tenía el dinero, mi familia tampoco tiene los recursos en Colombia [...], y cuando se acaba el seguro, a finales de 2019, me dio apendicitis, estuve súper mal, fui al hospital Eugenio Espejo, en la ciudad de Quito, allí no me pudieron atender, casi que fue un paseo a través de la muerte, porque estuve en muchos hospitales, y no me operaban, no me atendían porque no tenía el seguro médico por el pago extemporáneo de la beca [...]. Recuerdo que terminé en un hospital público al norte de Quito [...] allí me operaron con atención pública. Creo que sumar esto más el tema de servicios públicos, alimentación, y no poder pagar el hospedaje [...] afecta en el desarrollo normal de nuestro desempeño académico [...]

40. Las abogadas de la parte accionante indicaron que los desembolsos realizados por el IFTH siempre fueron retrasados, y que, se descontaron rubros que no se encontraban estipulados. Adicionalmente, mencionaron que existió una vulneración al derecho a la educación en el componente de la permanencia, ya que el retraso del pago de los rubros correspondientes impidió que los becarios pudieran continuar de forma regular sus estudios, e incluso, que se puso en riesgo la permanencia de los becarios en el país.

También alegaron una vulneración del derecho a la educación en cuanto al componente de adaptabilidad, ya que la SENESCYT no tomó las medidas de acuerdo a la realidad, como es el caso de una emergencia sanitaria. Además, recalcaron que los becarios son personas extranjeras, que, dado el contexto de la pandemia, ni siquiera podían regresar a su país de origen, y tampoco pudieron contar con ningún tipo de red de apoyo por parte del Estado ecuatoriano. Finalmente, sostuvieron que, en el caso de quienes lograron regresar a su país de origen, la SENESCYT realizó descuentos diarios por no encontrarse en el Ecuador.

5.2 Intervención de la SENESCYT

41. Por su parte, la SENESCYT, en lo principal, manifestó que la vulneración de derechos reconocida en la sentencia de primera instancia se dio por parte del IFTH, y que, tal institución fue suprimida y sus competencias actualmente son de SENESCYT, y por tal motivo, comparece SENESCYT. Añade que se adoptaron medidas en el contexto de la pandemia, al no haber sido esta institución competente cuando ocurrieron los hechos, lo único que ha realizado SENESCYT es recopilar los datos de lo ocurrido y poner en conocimiento de la Corte Constitucional. Señala que, en el marco de la pandemia “se procedió a priorizar a los becarios internacionales aquellos que estaban fuera del territorio ecuatoriano [...]”.²¹ Además, indica que, “si bien no era un requisito, pero el medio de verificación para identificar que se encontraban (los becarios) dentro del Ecuador es el certificado migratorio.” En la actualidad, el programa de becas ha dejado de ejecutarse.
42. Adujo que los desembolsos en el caso del tercer período debían realizarse el 22 de octubre de 2019, sin embargo, los pagos se realizaron entre noviembre y diciembre de 2019; mientras que, el siguiente periodo académico, se debía realizar el pago el 22 de abril de 2020, y los pagos se realizaron entre junio y julio de 2020. Finalmente, indica que, a partir de 2020, no se han emitido nuevos programas de becas internacionales por cuestiones presupuestarias, pero sí se han emitido programas de ayudas económicas.

²¹ Este argumento ha sido vertido también en el escrito presentado por el SENESCYT el 2 de noviembre de 2022 a la Corte Constitucional, en el cual se sostiene que considerando el monto remitido por el Ministerio de Economía y Finanzas “se procedió a priorizar los pagos de becarios que se encontraban estudiando en el exterior”.

6. Hechos probados

6.1 Sobre los hechos de origen

43. Cuando la parte accionada en una garantía jurisdiccional es una entidad pública la carga probatoria se invierte de acuerdo a los artículos 86 de la Constitución y 16 de la LOGJCC, por lo que, conforme al sentido dado por la Corte, corresponde a estas entidades el demostrar que lo alegado por la parte accionante, “no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.²² Es así que, las instituciones públicas demandadas están obligadas a proporcionar la información de las que se crean asistidas para desvirtuar las alegaciones vertidas en una demanda de garantías jurisdiccionales y aquella que les sea requerida por las autoridades judiciales.
44. Esta Corte, en atención a la naturaleza de los procesos de garantías jurisdiccionales, ha sostenido que la valoración y actuación de la prueba tiene un carácter de mayor flexibilidad, en comparación a otros procesos ordinarios, por lo que se aceptan “categorías e instituciones probatorias más amplias”.²³ En esta línea, el estándar de prueba aplicable es el de *mayor probabilidad*, el cual conlleva que “[s]i a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho”.²⁴
45. En atención a lo anterior y por la información proporcionada tanto por la judicatura de instancia, como por las entidades accionadas, esta Corte considera como hechos probados los siguientes:
- 45.1. Las y los estudiantes de nacionalidad colombiana: Estefanía Méndez Ortiz,²⁵ Víctor Manuel Cobo Medina,²⁶ Yeimy Araque Contreras,²⁷ Diana Mendoza Sepúlveda,²⁸ Diego Alejandro Morales Zapata,²⁹ Esleyder Alexander Montoya Castañeda,³⁰ y Jenny Paola Osorio Echeverry³¹ fueron beneficiarios

²² CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 90; Sentencia 116-13-SEP-CC, 11 de diciembre de 2013, caso 0485-12-EP, págs. 13 y 14.

²³ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 92.

²⁴ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 93.

²⁵ Adjudicación CZ02-001010-2018, 18 de octubre de 2018.

²⁶ Adjudicación CZ02-1250-2018, 19 de noviembre de 2018.

²⁷ Adjudicación CZ02-01054-2018, 06 de noviembre de 2018.

²⁸ Adjudicación CZ02-001019-2018, 22 de octubre de 2018.

²⁹ Adjudicación CZ02-989-2018, 12 de octubre de 2018.

³⁰ Adjudicación CZ02-1003-2018, 17 de octubre de 2018.

³¹ Adjudicación CZ02-996-2018, 12 de octubre de 2018.

del programa de becas en la convocatoria del Programa de “Reciprocidad Ecuador-Colombia 2018”. La Corte escuchó a los accionantes que explicaron sobre las barreras que se les impuso para recibir los pagos de manutención correspondientes a la beca, los descuentos realizados y las situaciones de angustia y desesperación que pasaron durante la pandemia al no tener los medios mínimos de subsistencia para poder acceder adecuadamente a sus estudios. Las aseveraciones acerca de estas situaciones y las afectaciones emocionales que conllevaron no fueron controvertidas por la entidad accionada, así como tampoco se observó que se hayan adoptado medidas para restituir o mitigar estas afectaciones.

45.2. Al momento de presentación de la acción de protección la Unidad Judicial verificó que el desembolso correspondiente al tercer período se había efectuado de forma tardía por parte del IFTH y que para el período cuarto fueron devueltos los trámites, con el siguiente mensaje: “Estimado becario por favor subir su trámite después del 22 de abril con récord migratorio hasta el 21 de abril de 2020. Gracias”.³² El IFTH realizó descuentos en el valor de las becas a las y los becarios que habrían salido del Ecuador. Hasta ese momento no se había efectuado el desembolso correspondiente al cuarto período. La entidad accionada admitió en la audiencia realizada por esta Corte que el pago correspondiente al tercer período que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, se realizó entre junio y julio de 2020.³³

6.2 Sobre la acción de protección

45.3. El 07 de julio de 2020, las y los becarios mencionados presentaron una demanda de acción de protección en contra de las entidades accionadas alegando la vulneración de sus derechos constitucionales a la educación, seguridad jurídica, debido proceso, igualdad y no discriminación, vida digna e integridad personal y la inobservancia de los principios de progresividad y no regresividad y del principio de favorabilidad en la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, debido a que no se realizaron los desembolsos correspondientes al estipendio y a la exigencia de requisitos

³² Documento emitido por el Instituto de Fomento al Talento Humano a través del sistema PUSAK, 5 de junio de 2020 que consta a fjs. 163 del expediente de origen.

³³ Memorando SENESCYT-SGCT-SDFTH-2022-0606-M Quito, D.M., 2 de noviembre de 2022, remitido a la Corte Constitucional.

adicionales, tales como el certificado de movimiento migratorio, no contemplados en los convenios suscritos ni en las Bases de Postulación del Programa de Becas “Reciprocidad Ecuador-Colombia” por parte del Instituto de Fomento al Talento Humano IFTH.

45.4. El 05 de agosto de 2020, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección considerando:

[...] la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra un becario en su condición de extranjero dentro del territorio ecuatoriano per se, pues de un lado, están sujetos a las sanciones que se pudieran derivar del incumplimiento de los requisitos para mantener o permanecer en la beca que se han ganado, que se traduce en el altísimo rendimiento académico, además, del desarraigo del que son objeto al alejarse de sus familias y país de origen, todo esto, sumado a la esperanza que se ponga en el depósito puntual del estipendio [...] para cubrir sus necesidades básicas como son alimentación, transporte, vivienda, y seguro de salud y vida.

45.5. La Unidad Judicial en la sentencia declaró la vulneración a la seguridad jurídica, la libertad, la vida digna que asegure la salud, alimentación, nutrición, vivienda y educación. Como medidas de reparación y satisfacción dispuso:

1.- [...] que el Instituto de Fomento al Talento Humano justifique [...] haber remitido al Ministerio de Economía y Finanzas, los Comprobantes Único de Registro CUR, correspondiente al cuarto desembolso de abril de 2020, de los accionantes [...]. 2.- Se le dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, **ABSTENERSE** de realizar descuentos al estipendio [...] correspondiente a los accionantes, por salidas del territorio ecuatoriano a Colombia, por lo que este se pague [sic] completo, es decir, el valor correspondiente a una RBU ½ completa; 3.- Requerir como documentos de respaldo previo a cada desembolso, únicamente los contemplados en el literal F de las Bases de Postulación del Programa de Becas “RECIPROCIDAD COLOMBIA – ECUADOR 2018”; **MEDIDAS DE SATISFACCION:** Se dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, [...] ofrezca disculpas públicas a las y los becarios [...] **por haber exigido** documentación que no está contemplada en el literal F de las Bases de Postulación, ni en el numeral 8.1 letra a) del Reglamento para el Otorgamiento de Becas del Subprograma de Reciprocidad Ecuador-Colombia, [...] y haber realizado descuentos al estipendio [...] de beca, que no están contemplados en norma o reglamento alguno [...] (Los resaltados pertenecen al texto original).

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

46. La Corte procede a la revisión de esta causa por un lado, con la finalidad de resolver el caso particular y por otro lado, establecer parámetros generales para ser aplicados en casos análogos conforme el artículo 436.6 de la CRE y 25 de la LOGJCC.
47. Para atender los cargos y descargos expuestos, se observa que, si bien los accionantes en su demanda de acción de protección hicieron referencia a los derechos a la educación, seguridad jurídica, debido proceso, igualdad y no discriminación, vida digna e integridad personal y la inobservancia de los principios de progresividad y no regresividad y del principio de favorabilidad en la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales. Los argumentos expuestos se centran en la afectación a los derechos la educación a la vida digna, en consecuencia esta Corte dirige su análisis en identificar si la falta de pago de los estipendios, en el marco de un programa de becas, a los y las becarias extranjeros en virtud de exigencias sobrevinientes en el contexto de la pandemia constituyeron barreras irrazonables a los derechos a la educación y a la vida digna, para ello este Organismo considera necesario plantear los siguientes problemas jurídicos:
- 47.1. ¿En el contexto de la pandemia por COVID-19, al exigir requisitos no previstos en la ley ni en el convenio, como el certificado de movimiento migratorio, a las y los ex-becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador 2018”, la SENESCYT vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad?
- 47.2. ¿El retraso en el desembolso de los estipendios a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia-Ecuador” vulneró el derecho a la vida digna en sus componentes de alimentación, salud y vivienda?

8. Resolución de los problemas jurídicos

- 8.1 ¿En el contexto de la pandemia por COVID-19, al exigir requisitos no previstos en la ley ni en el convenio, como el certificado de movimiento migratorio, a las y los ex-becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador 2018”, la SENESCYT vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad?**
48. En esta sección, la Corte analizará el derecho a la educación, en su componente de adaptabilidad, y determinará que este derecho fue vulnerado cuando la SENESCYT solicitó el registro migratorio a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia –

Ecuador”. Dicho requisito no estaba previsto en el convenio, como tampoco podía ser entregado en el contexto de emergencia sanitaria por pandemia, lo cual generó que las y los becarios enfrenten graves complicaciones en el desarrollo de sus estudios. Así, la SENESCYT vulneró este derecho, al tomar medidas rígidas e indiferentes al contexto de emergencia sanitaria, y, consecuentemente, impidió el ejercicio del derecho a la educación de los becarios en condiciones dignas.

49. Como se ha visto, la beca del programa de “Reciprocidad Colombia -Ecuador” se enmarca en el ejercicio del derecho constitucional a la educación, promoviendo el acceso y la permanencia en condiciones dignas de estudiantes colombianos en universidades ecuatorianas y viceversa.³⁴ En ese sentido, las y los estudiantes que presentaron la acción de protección ya habían sido admitidos por las autoridades ecuatorianas. Por tanto, les asistían los beneficios contemplados en dicho programa, bajo las condiciones previamente establecidas.
50. El derecho a la educación se encuentra reconocido en el artículo 26 de la Constitución como “un deber ineludible e inexcusable del Estado”. Este derecho, además forma parte del Régimen del Buen Vivir, en el cual se incluye el sistema de educación superior, en relación al cual, la Constitución establece:

[c]on independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular. El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con *mecanismos tales como becas*, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones. (Énfasis añadido)

51. El derecho a la educación es reconocido también desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.³⁵ En ese marco se han identificado las obligaciones que los Estados tienen para hacer efectivo este derecho. Esta Corte, en su jurisprudencia³⁶, ha acogido los parámetros desarrollados en la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“**Comité DESC**”) de Naciones Unidas que ha indicado que la educación contiene los elementos de a)

³⁴ Como se ha revisado en párrafos previos, este programa consistía en el desembolso de un valor para estipendio a estudiantes que cursaban posgrados en el Ecuador y lo propio el Estado colombiano respecto de estudiantes ecuatorianos que realizaban sus posgrados en dicho país.

³⁵ Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“**PIDESC**”), en su artículo 13 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“**Protocolo de San Salvador**”) en el artículo 13.

³⁶ CCE, sentencia 1351-19-JP/22, párr. 56.

disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad, y d) adaptabilidad, “que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles”.³⁷

- 52.** En esta misma línea, el Comité DESC, en cuanto a la adaptabilidad, ha determinado que “[l]a educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”.³⁸ En tal sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación sea garantizado en cada uno de sus elementos y dimensiones.
- 53.** La adaptabilidad como componente del derecho a la educación implica la capacidad de adecuarse a las diferentes realidades y contextos que se presentan, y de esta manera responder a las necesidades que puedan surgir en estos escenarios para evitar la deserción en el sistema educativo, ello implica un reproche a las medidas que impongan barreras irrazonables o insensibles al contexto e impidan la realización del derecho a la educación.
- 54.** Cabe señalar que, en la sentencia 1894-10-JP/20,³⁹ la Corte determinó que la garantía de los componentes de la accesibilidad y adaptabilidad, son los que permiten el ejercicio del derecho a la educación términos de igualdad. Al respecto sostuvo que la “obligación de accesibilidad y adaptabilidad hace posible el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad formal y material [...], estas obligaciones deben ser observadas de manera estricta [...], tanto en el ámbito público como privado”.
- 55.** Es así que la adaptabilidad se relaciona directamente con el componente de permanencia del derecho a la educación. Al adoptar las medidas necesarias y oportunas para adecuarse a los contextos en que se ejerce el derecho y eliminar barreras que pueden surgir incluso posteriores al acceso, se reducen los factores que pueden producir abandono o deserción del sistema educativo.
- 56.** Ahora bien, las becas son una subvención para estudios o investigación que sirve para lograr objetivos académicos, como tal no son en sí mismas un derecho. En sentido amplio, se tratan de un medio para promover la educación y funcionan como un

³⁷ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General número 13, párr. 21, respeto del derecho a la educación en su artículo 13, párr. 21. Disponible en: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

³⁸ *Ibidem*, párr. 6, literal d.

³⁹ CCE, sentencia 1894-10-JP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 73

reconocimiento o incentivo para que los estudiantes, en virtud de su situación socioeconómica, sus logros o méritos intelectuales o deportivos, puedan acceder a algún programa de estudio. El acceso a las becas puede estar condicionada a exigencias académicas o al cumplimiento de otros requisitos. Sin embargo, estas exigencias no pueden suponer una afectación al derecho a la educación en ninguno de sus componentes ni pueden ser alteradas arbitrariamente. El cambio de los términos iniciales de un programa de beca podría repercutir negativamente en el ejercicio del derecho a la educación en sus componentes de adaptabilidad y permanencia.

57. Esta Corte ha sostenido que las becas son:

[...] medidas correctivas que: i) eliminan privilegios como es el caso de las cuotas políticas, educativas, sociales, laborales, etc. que dentro de la sociedad aún se perpetúa como una práctica discriminatoria; y, ii) son acciones afirmativas sociales que permiten incentivar la inclusión de los grupos históricamente discriminados y para corregir las desigualdades, como es el caso de exoneraciones tributarias.⁴⁰

58. Ahora bien, en el caso bajo análisis no se observa que la beca haya sido dirigida para un grupo de atención prioritaria en específico. Sin embargo, este grupo tiene relevancia constitucional en la medida que, al implementar este programa binacional de becas, el Estado promueve el derecho a acceder a la educación superior, garantizando condiciones necesarias para la permanencia en dicho sistema educativo, pues incluye un rubro de manutención prevista en ese programa. Las becas otorgadas en el marco del acuerdo interinstitucional binacional, conforme se refirió previamente, se desarrolla con el objetivo también de fortalecer la cooperación con el país colombiano y de manera mutua, justamente mediante becas que incluyen apoyos financieros no reembolsables para estudios académicos. Además, al tener una naturaleza binacional exige la adopción de medidas de adaptabilidad para que el ejercicio del derecho a la educación pueda ser ejercido plenamente, esto con mayor razón al enfrentar situaciones que pueden configurar condiciones de vulnerabilidad como fue la pandemia por COVID-19. Por tanto, los hechos de este caso deben ser analizados a la luz de los principios que rigen el ejercicio de los derechos constitucionales.

59. La Constitución en el artículo 11 numeral 3, establece que, “[p]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”. Sin embargo, esta Corte verifica que la SENESCYT solicitó el registro migratorio previo a realizar el último desembolso

⁴⁰ CCE, sentencia 1351-19-JP/22 (*Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes con discapacidades mediante el acceso a una beca*), 12 de enero de 2022, párr. 74.

correspondiente a su beca, el cual, no formaba parte ni de las bases, ni de los convenios suscritos para la entrega del rubro de manutención en los períodos estipulados.

- 60.** El rubro contemplado para manutención que forma parte de la beca educativa guarda especial importancia en el ejercicio del derecho a la educación, pues es una medida que, atendiendo el criterio de adaptabilidad, posibilita la permanencia de las y los becarios en el sistema de educación superior en condiciones dignas. A su vez, permite también el ejercicio de otros derechos como la vivienda, alimentación, salud y el acceso a servicios. Por tanto, la entrega tardía de este rubro, además de la afectación del derecho a la educación, puede llevar a las y los estudiantes a situaciones de vulnerabilidad, al estar impedidos de acceder a recursos para solventar necesidades básicas y que pueden agudizarse en contextos como el de la pandemia por COVID-19 en un país en que no residen habitualmente.
- 61.** La SENESCYT sostiene que la exigencia del requisito del movimiento migratorio, se la hizo para verificar la permanencia de las y los becarios en territorio ecuatoriano en cumplimiento, supuestamente, de las bases del Programa de Becas. No obstante, el criterio de adaptabilidad supone que, ante realidades cambiantes, se adopten medidas que posibiliten el ejercicio del derecho a la educación, y no la imposición de medidas que lo impidan. Estas medidas deben adaptar para lograr el objetivo constitucional de la educación, es decir que sea posible su realización en contextos (económicos, sociales, culturales, geográficos, y otros) diferenciados y atendiendo las condiciones (etarias, identitarias, culturales, sexogenéricas, migratorias, entre otras) que caracterizan y distinguen a las personas titulares del derecho.
- 62.** En otras palabras, para garantizar el derecho a la educación, el Estado ecuatoriano, a través de sus diferentes instituciones tiene la obligación de tomar acciones correspondientes en orden a nuevas realidades, para que, de esta manera, quienes se encuentran en el sistema educativo, y como en el caso bajo análisis, los becarios del sistema de educación superior no abandonen sus estudios como consecuencia de los impedimentos generados por el contexto de la pandemia y las exigencias del mismo Estado. No son las y los estudiantes quienes deben soportar la carga de adaptación a nuevas realidades, sino es el Estado el encargado de adoptar las políticas necesarias para la consecución de los derechos constitucionales a través del sistema educativo.⁴¹

⁴¹ CC Colombia, sentencia T-743/13, 23 de octubre de 2013 sostuvo que: “[e]l requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones (...) y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar.” Añade que, “[l]a aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste en últimas, en *asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo.*” (énfasis añadido)

- 63.** En la sentencia 1497-20-JP/21,⁴² la Corte señaló que el Estado tiene la obligación de no interrumpir el acceso a la educación bajo criterios irracionales y arbitrarios: “la Constitución reconoce como derecho fundamental el acceso a la educación. Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar que esta no sea interrumpida bajo criterios irracionales y arbitrarios y, al contrario, debe asegurar condiciones óptimas que afiancen la continuación de los estudios en cualquier nivel”.
- 64.** Atendiendo al criterio de adaptabilidad, la SENESCYT debió, por una parte, i) considerar el contexto de la pandemia de COVID-19 que configuró un escenario de excepcional a nivel mundial de riesgo generalizado para el derecho a la salud y a la vida y que, a su vez, trajo como consecuencia la limitación de la movilidad como medida para propagar el contagio. Por otra parte, ii) considerar que las y los becarios del programa son de nacionalidad colombiana que se encontraban temporalmente en el Ecuador con fines de estudio, consecuentemente sus vínculos familiares y sociales habituales se encuentran en su país de origen y tenían poca familiaridad con la institucionalidad ecuatoriana y su funcionamiento. En relación a este último elemento, se debió considerar la protección que la Constitución determina a las personas en situación de movilidad, pues en situaciones como las del caso bajo análisis el contexto de vulnerabilidad ocasionado por la falta de recursos económicos y la pandemia de COVID-19, se agudiza al encontrarse fuera del país de origen o residencia habitual. Estos aspectos limitaban la posibilidad de hacer frente a situaciones adversas como no contar con recursos económicos suficientes en medio de las limitaciones por la pandemia de COVID-19.
- 65.** En virtud de ello, la SENESCYT debió adoptar medidas para asegurar el ejercicio del derecho a la educación en condiciones dignas. Estas medidas, debían ser adoptadas con participación de las y los becarios y las instituciones en las que cursaban los posgrados, a fin de que las decisiones que se adopten tomen en cuenta a todas las personas y entidades relacionadas con el ejercicio del derecho a la educación de las y los becarios.
- 66.** Adicionalmente, se debe considerar que los accionantes aseveraron que, en ese momento, la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior debido a las limitaciones en la movilidad, no emitía tales certificaciones, pues para obtenerlo era necesario acudir a las oficinas de la entidad lo cual no era posible por las restricciones

⁴² CCE, sentencia 1497-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 29

de la pandemia.⁴³ De ahí que no era posible cumplir con este requisito, no obstante, la entidad accionada, exigía su presentación como requisito para los desembolsos.

67. De la información recabada en esta causa, no se observa que el IFTH, en su momento, haya adoptado algún mecanismo de coordinación o diálogo efectivo con las y los becarios ni con las universidades en que cursaban los posgrados, a efectos de adoptar las medidas más adecuadas para el ejercicio del derecho a la educación en el contexto de la pandemia de COVID-19. Por el contrario, se evidencia la imposición de requisitos adicionales, como la obtención del certificado de movimiento migratorio para el desembolso del rubro de manutención. Ello, en lugar de promover el ejercicio del derecho, es una medida que constituyó un impedimento irrazonable para acceder al rubro de manutención, pues no era un requisito contemplado en el convenio ni en la ley, incumpliendo así al deber de adaptabilidad a las circunstancias de la pandemia que tenía que aplicar la institución a efecto de garantizar el derecho a la educación.
68. Lo expuesto, se suma al retraso en la entrega de estos valores, lo cual, evidencia que el SENESCYT incurrió en la inobservancia del criterio de adaptabilidad, al no considerar el contexto excepcional de la pandemia de COVID-19 y la condición de personas de otro origen nacional que determinó un escenario de mayor vulnerabilidad al no encontrarse en su país de residencia habitual.⁴⁴ También se inobservó la prohibición constitucional de exigir requisitos no contemplados en la ley o la Constitución, para el ejercicio de derechos, consecuentemente el SENESCYT vulneró el ejercicio del derecho a la educación, en su elemento de adaptabilidad.

8.2 ¿El retraso en el desembolso de los estipendios a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia-Ecuador” vulneró el derecho a la vida digna en sus componentes de alimentación, salud y vivienda?

69. En esta sección, la Corte analizará el derecho a la vida digna, y determinará si este derecho fue vulnerado cuando la SENESCYT se retrasó en los desembolsos de los rubros destinados a la manutención de los becarios del programa *Reciprocidad Colombia – Ecuador*, repercutiendo en limitaciones en el ejercicio de los derechos a la salud, la alimentación y la vivienda.

⁴³ El juez sustanciador mediante providencia de 23 octubre de 2023 requirió a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno información sobre la emisión del certificado de movimiento migratorio durante la pandemia de COVID-19, la cual no ha sido respondida por dicha entidad.

⁴⁴ En la sentencia 159-11-JH/19, la Corte Constitucional determinó que las personas en condición de movilidad humana se encuentran como parte de los grupos de atención prioritaria.

- 70.** Teniendo en cuenta que este rubro generó en los recurrentes una expectativa razonable de supervivencia para realizar sus estudios durante su tiempo de permanencia en el Ecuador, pues bajo los términos del convenio, dependían completamente de este ingreso para solventar sus necesidades de supervivencia. A ello se suma la imposibilidad de generar recursos de subsistencia por las exigencias propias del programa internacional de estudios y becas.
- 71.** Esto generó que los becarios, según narraron en la audiencia, enfrentaran una situación de gravedad causada por la angustia y desesperación al no contar con recursos para el pago del alquiler de vivienda, de alimentación y de servicios de salud. Así, la SENESCYT habría vulnerado este derecho al incumplir con la entrega de los rubros correspondientes en el tiempo establecido, causando como consecuencia que las condiciones de vida de los becarios se precaricen por la falta de dinero, llevándolos a situaciones de riesgo y vulnerabilidad de sus derechos.
- 72.** En el artículo 66 numeral 2 de la Constitución se reconoce y garantiza “el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.” Así, el derecho a la vida digna se encuentra vinculado a más de un derecho que hace posible el nivel de bienestar necesario para el respeto a la condición humana de una persona o de un grupo de personas.
- 73.** Este Organismo, siguiendo la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos,⁴⁵ ha sostenido que:

[...] este derecho no agota su contenido en un enfoque restrictivo e individual, esto es, no está dirigida exclusivamente a garantizar la “existencia” de las personas y la mantención de indicadores físicos (signos vitales) que confirmen la supervivencia de los individuos; sino que busca que las personas además de “existir” puedan “ser” mediante el desarrollo integral de sus capacidades individuales y colectivas, dentro de un ambiente de dignidad, que les permita el pleno ejercicio de los derechos.⁴⁶

⁴⁵ La Corte IDH, Caso Yayke Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 2002, párr. 161 sostuvo que: “[e]n esencia, este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna.”³² En esa misma línea, ha señalado que “(...) el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.”

⁴⁶ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, párr. 54.

74. A efectos de garantizar el derecho a la vida digna, el Estado debe, como mínimo, abstenerse de crear condiciones que incidan negativamente en la vida y bienestar de una persona o de grupo de personas, desconociendo, irrespetando o sobajando su condición humana e impidiendo su desarrollo. Así, esta Corte ha sostenido que “[s]e puede vulnerar el derecho a la vida digna cuando la acción u omisión del Estado [...], provoca situaciones que empeoran las condiciones de vida, dificulta el acceso a otros derechos, o disminuye las capacidades para el ejercicio de derechos”.⁴⁷
75. Como se ha verificado en esta causa, el único sustento económico que tenían las y los accionantes era el rubro por manutención contemplado en la beca, es decir, que este rubro permitía el ejercicio de los derechos a la vivienda, alimentación, salud, entre otros. Sin embargo, la SENESCYT incurrió en evidentes retrasos en los desembolsos correspondientes al tercer y cuarto períodos destinados a cubrir los valores de manutención de los becarios. En efecto, dicha institución admitió, conforme lo verificado en la sección de hechos probados, que el pago correspondiente al tercer que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, sin embargo, se realizó entre junio y julio de 2020. Es decir, existió un retraso de aproximadamente uno o dos meses en el tercer período, y entre dos y tres meses en el último período.
76. Si bien el período en que tuvo lugar la pandemia de COVID-19, el Estado debió adoptar medidas para responder a la urgencia de salud, lo que podía implicar afectaciones a otros sectores, esta Corte destacó la protección especial que la Constitución dispone respecto de la garantía del derecho a la educación. Así afirmó que “la Constitución prioriza la inversión en educación, frente a otras áreas de la inversión pública. Ello implica que los márgenes de escrutinio en cuanto a la regresividad del derecho a la educación son más exigentes”.⁴⁸ En ese sentido, la SENESCYT no justificó de modo razonable la falta de pago a los becarios, pues la sola mención a la falta de recursos no es una justificación suficiente.
77. Así, se observa cómo en el tiempo que tardó la SENESCYT en realizar los desembolsos, efectivamente existió una vulneración al derecho a la vida digna en interdependencia con la vivienda, alimentación y salud de los becarios, ya que los valores a entregarse tenían como finalidad cubrir la manutención de los estudiantes. Por consiguiente, su retraso conllevó a una serie de detrimentos en el desarrollo cotidiano de la vida de los estudiantes.

⁴⁷ CCE, sentencia 1024-19-JP/21, párr. 70.

⁴⁸ CCE, sentencia 9-20-IA/20, párr. 161.

- 78.** Así, por ejemplo, el entonces becario Esleyder Alexander Montoya Castañeda indicó que:

[...] esto agudizó la situación en temas de arriendo o alimentación, pues muchos compartíamos un solo espacio en alquiler y todos dependíamos del estipendio. Entonces no había como respaldarnos. Fue bastante difícil. Depender de la beca generó eso, mucha angustia, algunos temas de salud mental, el retraso de nuestros estudios en FLACSO. Siempre había trabas para el pago [...]

- 79.** En un punto en el que no pudo continuar pagando el seguro de salud al que estaban obligados a afiliarse como parte de los requisitos del programa de becas, debió enfrentar condiciones de afectación grave a su salud. Al respecto el becario señaló:

[...] hubo un momento en que el seguro de salud ya no lo pude pagar, mi familia en Colombia tampoco tenía los recursos para enviarme. Me dio apendicitis, fui al Hospital Eugenio Espejo y no me pudieron atender, fue muy desesperante, casi que un paso de la muerte, porque estuve en muchos hospitales, y no me operaban, no me atendían porque no tenía el seguro médico por el pago extemporáneo de la beca. Finalmente, me operaron en un hospital al norte de Quito.

- 80.** En el mismo sentido, la ex becaria Yeimy Araque Contreras manifestó: “[...] no tuve cómo pagar arriendo como 3 meses, tuve que conseguir dinero prestado, no teníamos tampoco cómo comer. Todo fue así, de buscar entre compañeros quién nos prestaba para pagar arriendo, para comer”.

- 81.** Como se puede apreciar en esta causa, el derecho a la vida digna se encuentra interrelacionado con otros derechos, pues, como reconoce el artículo 66.2 de la Constitución, se vincula evidentemente con otros derechos como la salud, alimentación, vivienda o la educación. En este caso concreto resulta evidente cómo el retraso en el pago del estipendio que los becarios percibían desencadenó en limitaciones graves a los derechos tales como la vivienda, alimentación y la salud, específicamente en el caso de Esleyder Montoya Castañeda, sin contar con otras afectaciones psicológicas debido al contexto de la pandemia por COVID -19.

- 82.** Así, para este Organismo, resulta evidente que existió un menoscabo en las condiciones de vida de los beneficiarios del programa de becas, no solo porque no recibieron el dinero correspondiente a tiempo, sino porque tal retraso causó que no pudieran acceder a condiciones mínimas de vida digna como es el pago de arriendos, alimentación diaria.

- 83.** Se verifica que la situación más apremiante es la Esleyder Montoya Castañeda, por cuanto, no pudo hacer uso del seguro de salud que estaban obligados a adquirir las y los becarios, por la falta de pago. Esto, en el contexto de la pandemia determinó mayores condiciones de vulnerabilidad pues redujo la posibilidad de acceder a una casa de salud y determinó que finalmente sea atendido en el Hospital de Calderón en Quito.
- 84.** Si bien la pandemia determinó una mayor exigencia para la gestión de los recursos estatales, conforme verificó esta Corte en la Sentencia 34-20-IS/20,⁴⁹ por ejemplo, en la que la reducción de ingresos estatales impactó en los ingresos de las instituciones de educación superior; esto no justifica las omisiones e incumplimientos reiterados en los desembolsos a los accionantes, conforme se ha analizado en párrafos precedentes.
- 85.** Por otra parte, se debe considerar que en el memorando SENESCYT-SGCT-SDFTH-2022-0606-M, de 2 de noviembre de 2022, que fue presentando ante este organismo, se afirmó que “[c]onsiderando el monto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), no era suficiente para cubrir todos los desembolsos planificados para el año 2020 (...)”. En ese sentido, el juez sustanciador requirió al MEF que remita información sobre el procedimiento mediante el cual se realizaron los desembolsos al Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH) correspondiente al rubro del programa de becas mencionado.⁵⁰ No obstante, en la respuesta remitida el MEF omitió dar contestación a este requerimiento, frente a lo cual este Organismo llama la atención a dicho Ministerio.
- 86.** Pese a ello, es posible constatar que si bien la SENESCYT (en su momento el IFTH) es la institución encargada de la ejecución del programa de becas, los canales de coordinación con el MEF para el desembolso oportuno y cabal de los montos correspondientes a este programa de becas fueron deficientes. Este aspecto incidió también en el retardo injustificado de los pagos de estipendios y en las vulneraciones de derechos que se constatan en esta sentencia.
- 87.** En consecuencia, la SENESCYT al limitar el acceso a los valores correspondientes al desembolso, pues como ha admitido la entidad accionada, el tercer desembolso que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, se realizó entre junio y julio de 2020, vulnerando el derecho a la vida digna de las y los accionantes, consagrado en el artículo 66 numeral 2 de la Constitución.

⁴⁹ CCE, sentencia 34-20-IS/20, 31 de agosto de 2020.

⁵⁰ Providencia de 23 de octubre de 2023.

9. Reparación

88. El artículo 86 de la Constitución determina que el juez o jueza que constate una violación de derechos constitucionales debe declararla, ordenar la reparación integral que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.
89. Cabe destacar que en la sentencia bajo revisión, la jueza al resolver la acción de protección, concluyó que “el Instituto de Fomento al Talento Humano, no ha justificado conforme a derecho, cuál es la norma que lo faculta para ejercer funciones de contralor para proceder a indagar el fin que las y los becarios den al estipendio que se les entrega por concepto de cobertura al rubro de manutención”. Como consecuencia, declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, a una vida digna, que asegure su salud, alimentación, nutrición, vivienda y educación. Los elementos que fueron recabados en la sustanciación de la acción de protección, así como los aportados en la revisión de esa causa efectuada por esta Corte, determinó que fueron vulnerados estos derechos en los términos que se declaran en la presente sentencia.
90. La sentencia emitida por la Unidad Judicial, luego de declarar los derechos a la seguridad jurídica y a la vida digna como vulnerados dispuso como medidas de reparación que **i)** se justifique haber remitido el CUR de pago del cuarto desembolso, **ii)** no realizar descuentos a los becarios, **iii)** solicitar únicamente los documentos que constaban en las bases de postulación del programa de becas, y, **iv)** que la SENESCYT emita disculpas públicas a los accionantes.⁵¹

⁵¹ La Unidad Judicial señaló: “Se dispone que el Instituto de fomento al Talento Humano, a través [sic] de su Director Ejecutivo (...), en el término de 72 horas que se le concede, justifique ante la suscrita Jueza Constitucional, haber remitido al Ministerio de Economía y Finanzas, los Comprobantes Único de Registro CUR, correspondiente al cuarto desembolso de abril de 2020, de los accionantes Estefanía Méndez Ortiz, Víctor Manuel Cobo Medina, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda y Jenny Paola Osorio Echeverry; 2.- Se le dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, **abstenerse** de realizar descuentos al estipendio (...) correspondiente a los accionantes, por salidas del territorio ecuatoriano a Colombia, por lo que este se pagara [sic] completo, es decir, el calor correspondiente a una RBU ½ completa; 3.- Requerir como documentos de respaldo previo a cada desembolso, únicamente los contemplados en el literal D de las Bases de Postulación del Programa de becas “reciprocidad Colombia [sic] – Ecuador 2018; **medidas de satisfacción**: se dispone al Instituto de Fomento al Talento Humano, a través del Director Ejecutivo (...) ofrezca disculpas públicas a las y los becarios (...), **por haber exigido** documentación que no está contemplada en el literal F de las Bases de Postulación, ni en el numeral 8.1 letra a) del Reglamento para el Otorgamiento de Becas del Subprograma de Reciprocidad Ecuador – Colombia, como documentos de

91. Al respecto, la SENESCYT informó las fechas de finalización del financiamiento de los contratos y el valor total de ejecución del monto,⁵² así como respecto al cumplimiento de las medidas dictadas por el juez de la Unidad Judicial.
92. En tal sentido, este Organismo estima que las medidas emitidas por el juez de instancia son adecuadas para satisfacer la vulneración del derecho a la educación y la vida digna, que han sido verificadas en esta sentencia de revisión. Por tanto, esta sentencia constituye también una forma de reparación.
93. Sin embargo, esta Corte verifica que las disculpas públicas que fueron emitidas en la sentencia no fueron cumplidas, según la información proporcionada por la entidad accionada.⁵³ En consecuencia, esta Corte dispone que la SENESCYT emita disculpas públicas a los accionantes con el texto que se señala a continuación, el cual, deba ser difundido en su página web institucional y remitida mediante oficio suscrito por la máxima autoridad y enviado por correo electrónico a cada uno de los accionantes. El texto de disculpas públicas es el siguiente:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 1438-20-JP/23, la SENESCYT reconoce las vulneraciones al derecho a la educación, vida digna e igualdad y no discriminación provocadas a Víctor Manuel Cobo Medina, Estefanía Méndez Ortiz, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, y Jenny Paola Osorio Echeverry debido al incumplimiento en los desembolsos de manutención que limitaron su acceso a alimentación, vivienda y salud en el contexto de la pandemia por COVID-19. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas por las violaciones de derechos causadas y reitera su compromiso de respetar la Constitución de la República del Ecuador, promoviendo y garantizando condiciones dignas para ejercer el derecho a la educación.

94. Adicionalmente, esta Corte estima necesario considerar lo expresado por los accionantes en relación a los procesos de angustia e incertidumbre por los que atravesaron como consecuencia de estos hechos. Si bien se mencionó en párrafos previos, a efectos de la reparación es importante valorar que los accionantes coinciden

respaldo previo a la obtención de cada desembolso, y haber realizado descuentos al estipendio (...) de beca, que no están contemplados en norma o reglamento alguno ” (El énfasis pertenece al texto original)

⁵² La SENESCYT mediante memorando SENESCYT-SGCT-SDFTH-2022-0606-M de 02 de noviembre de 2022 remitió a este Organismo una tabla en la cual se estableció de cada uno de los becarios las fechas de inicio y fin del financiamiento, el número de contrato y el total de ejecución de los mismos. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J2VzY3JpdG8nL_CB1dWlkOicwZDA4OTg4Mi05YmUxLTQ3YzMtOTM2Ny1kNDY4YzVlMDAzYjQucGRmJ30=

⁵³ Memorando Nro. SENESCYT-DABAE-2023-0323-M Quito, D.M., 12 de mayo de 2023, remitido a la Corte Constitucional el 24 de mayo de 2023.

en señalar que la vulneración a los derechos determinó que enfrenten serias limitaciones para cubrir los gastos en educación, vivienda y alimentación en el contexto de la pandemia por COVID-19, tomando en consideración que estaban residiendo en un país que no es el de su lugar de origen, lo cual configuró situaciones de vulnerabilidad que no fueron consideradas por la entidad accionada.

- 95.** Así, este Organismo considera que la forma más adecuada de compensar esta vulneración es a través de la reparación inmaterial en equidad, la cual surge a partir de la apreciación que hace la Corte del evidente sufrimiento y angustia que han enfrentado las personas a quienes se ha vulnerado sus derechos. Este tipo de reparación se distingue de la reparación material que se realiza a partir de cálculos a partir de rubros determinados con base en las pruebas que obran del proceso. En esta se ha escuchado a los accionantes en audiencia y valorado la información vertida en el proceso de origen, en virtud de la cual fue palpable la angustia provocada por la falta de pago de los valores de la beca en el contexto adverso de la pandemia por COVID-19.
- 96.** En ese sentido, para reparar el sufrimiento y angustia vividos por parte de las y los accionantes durante el tiempo que no recibieron los valores para su manutención en el marco de la pandemia por COVID-19, que los obligó a requerir dinero prestado para contar con los recursos suficientes para alimentación, vivienda y recurrir al sistema judicial para exigir dichos valores, corresponde disponer una medida de reparación en equidad, la cual consiste en el pago de USD\$ 800,00 a cada uno de los accionantes estimados en equidad a partir de reconocer las circunstancias de gravedad, sufrimiento y desesperación ocasionadas por la vulneración de derechos. De manera específica se considera la situación de Esleyder Alexander Montoya Castañeda, quien enfrentó una situación específica que puso en riesgo su salud, se dispone el pago de USD\$ 1000,00.

10. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción de protección presentada por Estefanía Méndez Ortiz, Víctor Manuel Cobo Medina, Yeimy Araque Contreras, Diana Mendoza Sepúlveda, Diego Alejandro Morales Zapata, Esleyder Alexander Montoya Castañeda, y Jenny Paola Osorio Echeverry.

2. Declarar que la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación vulneró el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad, y el derecho a la vida digna.
3. Disponer a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación:
 - 3.1. En el plazo de 30 días contados desde la notificación de esta decisión emita las disculpas públicas conforme lo contemplado en la sección de reparaciones de esta sentencia. Cumplido este plazo, dentro de los siguientes diez días siguientes informará sobre el cumplimiento de esta medida a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la causa 17981-2020-01350.
 - 3.2. En el plazo de 60 días contados a partir de la notificación de esta sentencia cancelar el valor dispuesto en la sección sobre reparación de esta sentencia a las y los accionantes de esta causa, y coordine con el Servicio Exterior del Ecuador en Colombia a fin de contactar con los accionantes y entregar el valor determinado en dicho país. Cumplido este plazo, dentro de los siguientes diez días siguientes informará sobre el cumplimiento de esta medida a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la causa 17981-2020-01350.
 - 3.3. Difundir esta sentencia durante los tres meses siguientes a partir de la notificación de esta decisión en la página web de la entidad y distribuirla a todas las dependencias a nivel nacional y a todas las instituciones de educación superior en el país. Cumplido este plazo, dentro de los siguientes diez días siguientes informará sobre el cumplimiento de esta medida a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la causa 17981-2020-01350.
4. Llamar la atención al Ministerio de Economía y Finanzas por no remitir la información completa requerida por esta Corte y a la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno por no dar respuesta al requerimiento de información formulado en esta causa.

5. Ratificar las medidas de reparación dispuestas por la Unidad Judicial dentro de en la sentencia que resolvió la causa 17981-2020-01350.
6. Encargar al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito a cargo de la causa 17981-2020-01350, la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia, para lo cual, adoptará todas las medidas que le faculta la Constitución y la ley. Dentro de los siguientes veinte días de cumplido el último plazo previsto en la sección anterior informará a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en esta sentencia.
7. Notifíquese, publíquese 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; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1438-20-JP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 9 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 1438-20-JP/23 (“**sentencia de mayoría**”), mediante la cual revisó el caso planteado en el marco de la acción de protección 17981-2020-01350, resuelto por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.
2. La acción de protección fue propuesta por un grupo de becarios de nacionalidad colombiana por una demora en el desembolso de rubros de manutención correspondientes al programa de becas “Reciprocidad Colombia- Ecuador” en el contexto de la pandemia por COVID-19.
3. La sentencia 1438-20-JP/23 constituye una sentencia de reemplazo mediante la cual se aceptó la acción de protección planteada, se declaró la vulneración a los derechos a la educación y vida digna y, como medidas de reparación, se dispuso la emisión de disculpas públicas, la difusión de la sentencia y el pago un monto de dinero correspondiente a reparación en equidad.
4. Si bien respeto los argumentos esgrimidos en la sentencia de mayoría, me encuentro en desacuerdo con el análisis y resolución del fallo en cuestión. En consecuencia, bajo las siguientes consideraciones, formulo mi voto salvado, por discrepar con lo manifestado en la sentencia de mayoría.
5. La interrogante jurídica planteada en el caso *sub judice* se resume en la sentencia de mayoría conforme a lo siguiente:

[i]dentificar si la falta de pago de los estipendios, en el marco de un programa de becas, a los y las becarias extranjeros en virtud de exigencias sobrevinientes en el contexto de la pandemia constituyeron barreras irrazonables a los derechos a la educación y a la vida digna.

6. En primer lugar, en la sentencia de mayoría, se resalta la obligación del Estado ecuatoriano a promover el derecho a la educación y declara su vulneración, afirmando lo siguiente:

[e]ste derecho fue vulnerado cuando la SENESCYT solicitó el registro migratorio a los becarios del programa “Reciprocidad Colombia – Ecuador”, el cual, no estaba previsto

en el convenio, como tampoco podía ser entregado en el contexto de emergencia sanitaria por pandemia, lo cual generó que las y los becarios enfrenten graves complicaciones en el desarrollo de sus estudios. Así, la SENESCYT vulneró este derecho, al tomar medidas rígidas e indiferentes al contexto de emergencia sanitaria, y, consecuentemente, impidió el ejercicio del derecho a la educación de los becarios en condiciones dignas.

7. En el desarrollo de la sentencia de mayoría, se analiza la vulneración a este derecho en su componente de adaptabilidad y, por ende, permanencia. Se declara la inobservancia de dicho componente por considerar que se “impidió” el ejercicio del derecho a la educación. Ello, al considerar que las medidas adoptadas por la entidad accionada no se adaptaron al contexto de la pandemia de COVID-19 y a la vulnerabilidad de los accionantes al encontrarse en un país extranjero a su “residencia habitual”.
8. Por un lado, resulta primordial considerar que, en el presente caso, los accionantes no fueron impedidos o privados del acceso y participación en sus respectivos programas educativos para los cuales fueron becados. Conforme se demuestra en sus declaraciones, pese al contexto de pandemia y a la demora en el desembolso de pagos de manutención, los accionantes pudieron continuar con su educación, asistiendo y participación sin restricciones en los programas de estudio. No se ha constatado en el presente caso que los becarios hayan sido impedidos de recibir la educación concedida por el Estado ecuatoriano en el marco del Programa de Becas. Incluso, mencionan haber continuado sus estudios en línea y cumplido con sus tareas académicas. De esta manera, la demora en el desembolso de los pagos de manutención no “impidió” o constituyó una “barrera” para el ejercicio del derecho a la educación. Por ende, no se verifica que haya existido una vulneración al derecho a la educación en el componente de adaptabilidad ni en ninguno otro.
9. En este sentido, resulta incorrecto que la sentencia de mayoría establezca que se inobservó el derecho a la educación en su componente de adaptabilidad. Porque, además de lo señalado en el párrafo precedente, la intelección de este componente resulta incompatible con el contexto y los hechos del caso que nos ocupa. Conforme ha determinado previamente este Organismo, de conformidad con los parámetros del CDESC,¹ el componente de adaptabilidad del derecho de educación: “[i]mplica la obligación de los Estados de educar a los niños, niñas y adolescentes atendiendo los contextos propios de cada estudiante con el fin de maximizar el aprendizaje de estos, sin que su entorno social afecte su desarrollo cognitivo”.² Los hechos del presente caso de ninguna manera se encajan a la flexibilización de la modalidad educativa para

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General número 13, respecto del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

² CCE, sentencia 1497-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 36.

adaptarse a necesidades específicas de los accionantes en su aspecto cognitivo. Por lo tanto, un corto retraso en el desembolso de medios de manutención, no cabe considerarlo como una falta de adecuación educacional, en el sentido de interpretación de este componente. Aquello, supone un claro desacierto, que aleja el análisis de esta Corte de su comprensión conceptual.

10. A su vez, la sentencia de mayoría afirma que los accionantes fueron impedidos de acceder a su derecho a la educación debido a la solicitud realizada de presentación de un certificado de movimientos migratorios para tramitar el desembolso de los valores correspondientes a su manutención. Esta afirmación no considera las alegaciones vertidas por los becarios en el proceso de origen sobre la inconformidad respecto de los descuentos realizados por haberse ausentado del territorio nacional. No se pronuncia acerca de las regulaciones aplicables al Programa de Becas en este aspecto, ni verifica la constitucionalidad de esta medida, solamente la reprocha.
11. Por otra parte, la sentencia de mayoría identifica al cumplimiento tardío de una obligación estatal como la acción u omisión de la autoridad pública que vulneraría derechos. Respecto de ella, identifica que:

[l]a SENESCYT incurrió en evidentes retrasos en los desembolsos correspondientes al tercer y cuarto períodos destinados a cubrir los valores de manutención de los becarios. En efecto, dicha institución admitió, conforme lo verificado en la sección de hechos probados, que el pago correspondiente al tercer que se debía realizar el 22 de octubre de 2019, se realizó entre noviembre y diciembre de ese mismo año, y que, el último desembolso debía realizarse el 22 de abril de 2020, sin embargo, se realizó entre junio y julio de 2020. Es decir, existió un retraso de aproximadamente uno o dos meses en el tercer período, y entre dos y tres meses en el último período.

12. Cabe mencionar que la cuestión abordada en el presente caso corresponde a un cumplimiento tardío de una obligación económica adquirida por entidades estatales a favor de sus beneficiarios en el marco de un acuerdo institucional. Concuero con que, todos los casos en los cuales existe demora en pagos de un deudor generan estragos y molestias en quien debe percibirlos, especialmente si existe una dependencia económica sobre esos valores. No obstante, existen acciones en la vía judicial ordinaria para la reclamación de estos montos. La vía jurisdiccional constitucional no puede ser desnaturalizada al punto de caracterizarse por determinar reparaciones económicas por la “angustia” causada en casos de cumplimiento tardío de obligaciones. Lo contrario, sienta un precedente alarmante respecto de las pretensiones que justifican la actividad judicial de esta Corte y de los juzgadores constitucionales en el Ecuador. El precedente establecido en la sentencia de mayoría conllevaría a afirmar que las demoras en cumplimiento de obligaciones financieras pueden generar afectaciones a derechos constitucionales como vida digna, en sus

componentes de alimentación, salud y vivienda, cuando dependan del pago de estas obligaciones para el sustento económico de sus acreedores. Este análisis, que extiende el alcance de los derechos y su tutela mediante garantías jurisdiccionales constitucionales, resulta incompatible con su naturaleza.

- 13.** Por último, no considero que exista una “aplicación razonable del arbitrio judicial” en la sentencia de mayoría para determinar el monto económico dispuesto como reparación en el decisorio. Tomando en cuenta que todos los valores que estuvieron pendientes fueron pagados en su totalidad y que la demora osciló entre uno a máximo tres meses, no se advierte una situación de gravedad ni límite que amerite una compensación en dinero por las implicaciones de carácter moral de sus efectos. Esta medida no se compadece con la realidad que vivió el Ecuador y sus ciudadanos en el contexto de la pandemia Covid-19, y tampoco es una disposición concordante con medidas de reparación dispuestas por esta Corte en casos anteriores.³ En consecuencia, al no evidenciarse una vulneración de derechos constitucionales y no existir un parámetro de razonabilidad en la medida de reparación en equidad dispuesta, no procede que esta Corte conceda semejantes montos a los accionantes.
- 14.** En tal virtud, no estoy de acuerdo con que se declare la vulneración al derecho a la educación en su componente de adaptabilidad por el cumplimiento tardío de una obligación financiera de manutención, especialmente cuando este no tuvo como resultado una privación, ni limitación del acceso, adaptación y pleno goce de dicho derecho. Tampoco estoy de acuerdo en que se desnaturalice a la justicia constitucional para exigir reclamaciones de presuntos daños morales debido a demoras en el pago de obligaciones dinerarias, lo cual, corresponde a la vía ordinaria. Ni mucho menos comparto la erogación infundada e injustificada de fondos del Estado como medida de reparación. Por lo tanto, respetuosamente disiento de la sentencia de mayoría.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.11.23
13:47:08 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ En el auto de verificación de cumplimiento del caso 1-20-EE y 2-20-EE acumulados, de 16 de septiembre de 2020, causa en la cual esta Corte analizó el retraso de pagos de becas estudiantiles a becarios en el exterior en el contexto de la pandemia de COVID-19, no se dispusieron medidas de reparación en equidad como en el presente caso por los estragos causados a raíz de dicha demora.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1438-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

143820JP-617f3



Caso Nro. 1438-20-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día jueves veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 42-19-IS/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 42-19-IS

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

SENTENCIA 42-19-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el beneficiario de un acuerdo reparatorio emitido en el marco de una acción de protección. La Corte reconoce que (i) el accionante no promovió la ejecución del fallo ante la jueza ejecutora de la Unidad Judicial; y, (ii) la jueza ejecutora dispuso el archivo de la causa al verificar que las medidas habrían sido cumplidas y el accionante no impugnó esta decisión ni justificó el retardo ni la existencia de un acto ulterior. En función de esto, esta Corte identifica que no se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para la presentación de una acción de incumplimiento.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 06 de marzo de 2018, Oswaldo José Briones Borja (“**accionante**” u “**Oswaldo Briones**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, el accionante sostuvo que el IESS habría vulnerado sus derechos a la seguridad social, jubilación universal, seguridad jurídica y debido proceso, porque el IESS, a través del Acuerdo 17-0413, declaró que su afiliación y los aportes efectuados por su ex empleador no eran válidos. En consecuencia, al no contar con las aportaciones necesarias, no podía acceder a la jubilación por vejez que le había sido otorgada y debía reintegrar al IESS el valor de USD \$19.797,89 que había recibido erróneamente.¹
2. El 29 de marzo de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo (“**Unidad Judicial**”) con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, aprobó el acuerdo reparatorio alcanzado entre Oswaldo Briones y el IESS.²

¹ Proceso 17371-2018-00808.

² El acuerdo reparatorio reconocía que el IESS debía realizar con agilidad el trámite administrativo tendiente a solucionar el problema de jubilación que le correspondía al accionante, sin limitación por la deuda que mantenía

3. El 31 de mayo de 2018, la Unidad Judicial ordenó el archivo de la causa, en virtud de que el IESS habría cumplido con lo dispuesto en el proceso de origen.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 15 de julio de 2019, Oswaldo Briones presentó la acción de incumplimiento ante esta Corte. El mismo día, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Por sorteo, el conocimiento de la causa correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
5. El 17 de febrero de 2022, se asignó por sorteo la sustanciación de la causa 42-19-IS a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes. El 07 de diciembre de 2022, la jueza avocó conocimiento del caso y le otorgó a la Unidad Judicial el término de cinco días para la presentación de un informe motivado sobre el presunto incumplimiento argumentado en la demanda.
6. El 13 de diciembre de 2022, el IESS presentó un escrito mediante el cual le indicó a esta Corte que había dado cumplimiento a las medidas ordenadas en el acuerdo reparatorio del proceso de origen. Además, señaló que presentó ante la Unidad Judicial la documentación que acreditaba el cumplimiento de las medidas, y que el accionante no se opuso a estas alegaciones, la jueza ejecutora ordenó el archivo de la causa.
7. El 15 de diciembre de 2022, el accionante presentó un escrito por el cual insistía en la pretensión de su demanda.

con la institución por el pago de pensiones de jubilación. Para tal efecto, el accionante debía iniciar los trámites correspondientes en la institución. El acuerdo, además, dispuso los términos para que el IESS atienda la solicitud del accionante: i) habilitar el sistema informático del IESS para receptar las solicitudes. El accionante debía presentar en gestión documental un oficio requiriendo la habilitación y agregando las justificaciones pertinentes; ii) remitir al ISSFA el trámite correspondiente para el traspaso de fondos de jubilación al IESS en un término de 9 días. Para el efecto, Oswaldo Briones debía presentar la solicitud ingresada al sistema informático del IESS; iii) una vez que el ISSFA hubiera remitido los fondos al IESS, debía liquidar el valor que le correspondía al accionante por su pensión jubilar en el término de 19 días; y, iv) una vez ejecutadas las medidas, el IESS debía remitir un informe a la Unidad Judicial para evidenciar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el acuerdo reparatorio.

³ Foja 196 del expediente judicial. El accionante sostiene lo siguiente: “[...] el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha dado cumplimiento a la sentencia de la acción de protección, emitiéndose con fecha 01 de mayo de 2018 el Acuerdo [sic] otorgando la jubilación al accionante; por lo que, dentro de la presente causa, no existirían obligaciones pendientes que cumplir, consecuentemente, estamos de acuerdo con el archivo de la causa solicitado por el IESS [...]”.

8. El 16 de diciembre de 2022, el juez encargado de la Unidad Judicial remitió el informe solicitado.⁴

2. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. En su demanda, el accionante sostiene que el acuerdo reparatorio habría sido ejecutado de forma defectuosa e incompleta. Señala que:

El [...] IESS no cumplió [el acuerdo] en su totalidad, desconociendo la pensión jubilar del período comprendido entre el 02 de agosto de 2016 hasta el 09 de mayo de 2018, período en el cual se [le] negó el derecho a la jubilación por haberse [sic] realizado un cálculo con aportaciones indebidas. [...]. Si bien es cierto que el acuerdo al cual las partes llegaron a ejercitar [sic] dentro de la acción de protección permitió que se le reconozca el derecho a la jubilación posterior al 09 de mayo del 2018, no se ha tomado en consideración que el derecho a la jubilación se lo reconoció desde el 02 de agosto de 2016.

11. Además, insiste en que, para realizar un cálculo correcto, el IESS debía reliquidar la pensión jubilar desde el 02 de agosto de 2016. En caso de que hubiera existido un saldo a favor del IESS por el recálculo de la pensión, este debía ser descontado de su pensión jubilar. Indica que, a su criterio, el incumplimiento del acuerdo reparatorio se habría originado porque la Unidad Judicial no habría verificado que el IESS debía realizar la

⁴ El informe establece que, dentro del término concedido, el IESS habría cumplido con la habilitación del sistema informático para recepción de solicitudes. Esta cuestión habría sido ratificada por el accionante a través del escrito presentado el 07 de mayo de 2018. De igual manera, el 17 de mayo de 2018, el IESS habría presentado ante la Unidad Judicial un escrito al cual se encontraba adjunto el Memorando IESS-CPPPRTRSDP-2018-3519-M, por el cual se ponía en su conocimiento que había dado cumplimiento al resto de medidas ordenadas en la sentencia. Por lo tanto, solicitó que se archive la causa. Además, señala que el 31 de mayo de 2018, el accionante presentó un escrito por el cual reconocía que la sentencia había sido cumplida en su totalidad. Por ello, la Unidad Judicial dispuso el archivo de la causa.

reliquidación del período de 02 de agosto de 2016 hasta el 09 de mayo de 2018, a pesar de haber sido considerado en el acuerdo reparatorio.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 12.** La Unidad Judicial, en su informe, indicó que el IESS habría cumplido con las medidas adoptadas en la sentencia de la siguiente forma:

12.1. Dentro del término concedido, el IESS cumplió con habilitar su sistema informático para receptar la solicitud de Oswaldo Briones.

12.2. El 17 de mayo de 2018, el IESS presentó un escrito que adjuntaba el Memorando IESS-CPPPRTFRSDP-2018-3519-M. Este memorando, en su parte pertinente, indica que la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo Pichincha emitió, el 09 de mayo de 2019, el Acuerdo 2018-1996186, que le otorgó al accionante el derecho a la jubilación de vejez “con 320 imposiciones y con aportes militares / policiales”.

- 13.** Bajo esta consideración, el 31 de mayo de 2018, la Unidad Judicial dispuso lo siguiente:

Dado que la parte accionante se ha pronunciado al respecto del cumplimiento a la sentencia emitida por esta autoridad con fecha 29 de marzo del 2018 [...] [p]or cumplida la obligación de conformidad con lo prescrito en el artículo 372 del [COGEP] se declara extinguida la obligación y se ordena el archivo de la causa.⁵

- 14.** En función de lo anterior, la Unidad Judicial señala que verificó el cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia.

3.3. Argumentos del IESS

- 15.** Por su parte, el IESS indica que:

En cumplimiento a los acuerdos alcanzados, el IESS [...] informó a la autoridad judicial el debido cumplimiento de cada uno de ellos, razón por la que, mediante Auto [sic] de 21 de mayo de 2018, la autoridad judicial declara extinguida la obligación y ordena el archivo de la causa.

⁵ Foja 34 del expediente constitucional.

16. Además, después de indicar que el accionante no habría cumplido con “un reclamo previo sobre el cumplimiento de la decisión judicial”, solicita que se rechace la acción de incumplimiento presentada.

4. Consideraciones previas

17. En el presente caso, el accionante presentó directamente la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Bajo esta consideración, previo a resolver si corresponde determinar si el acuerdo reparatorio fue cumplido integralmente, esta Corte deberá verificar si el accionante cumplió los requisitos previstos por el artículo 164 de la LOGJCC. Por lo tanto, esta Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

18. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y 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, este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁶ La LOGJCC y el RSPCCC determinan que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser propuesta “de oficio o a petición de parte”.
19. En este contexto, en lo concerniente a los requisitos para presentar una acción de incumplimiento directamente ante este Organismo, en la sentencia 103-21-IS/22 se estableció que el ejercicio de esta acción de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez 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 informe correspondiente a la Corte Constitucional.⁷
20. Adicionalmente, la solicitud de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado siempre que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la

⁶ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47. En el mismo sentido, CCE, sentencia 46-17-IS/21, 04 de agosto de 2021, párr. 23.

⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

decisión constitucional por parte de las autoridades judiciales ejecutoras.⁸ El plazo razonable debe ser entendido como el tiempo prudente y necesario para que sean los jueces y juezas ejecutores quienes hagan cumplir su propia decisión,⁹ sin perjuicio de que las sentencias constitucionales deben ser cumplidas inmediatamente.¹⁰

21. En el caso concreto, el accionante presentó la acción de incumplimiento directamente ante esta Corte Constitucional el 15 de julio de 2019; es decir, más de un año después de que la Unidad Judicial dispuso el archivo de la causa por considerar que el IESS habría cumplido con las medidas ordenadas en la sentencia. De la revisión del expediente de la Unidad Judicial, este Organismo no advierte que el accionante haya promovido la ejecución del fallo ante la Unidad Judicial, ante su presunto incumplimiento,¹¹ ni que esta hubiera negado sus requerimientos o que hubiera omitido su deber de remitir el expediente y el informe motivado a esta Magistratura. Por lo tanto, el accionante no ha cumplido con los requisitos determinados en la sentencia 103-21-IS/22 para presentar una acción de incumplimiento directamente ante esta Corte Constitucional.
22. Por otro lado, esta Corte no puede dejar de advertir que, cuando el accionante presentó la demanda de acción de incumplimiento, la Unidad Judicial ya había dispuesto el archivo de la causa por el cumplimiento del acuerdo reparatorio. El auto de archivo fue notificado a las partes procesales oportunamente y, debido a que no fue impugnado, se encuentra ejecutoriado. Además, de la revisión del expediente, se evidencia que no existen actos procesales posteriores que hayan cuestionado el archivo de la causa.
23. Más bien, un año después, Oswaldo Briones presentó una acción de incumplimiento ante esta Corte, sin haberse opuesto en el momento procesal oportuno al auto de archivo. Este

⁸ CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 23. En concordancia, artículo 164 numeral 1 de la LOGJCC y artículo 96 numeral 1 del RSPCCC.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁰ LOGJCC, artículo 24.

¹¹ De la revisión del expediente judicial, se evidencia que el accionante, mediante escrito de 10 de abril de 2018 que obra a foja 181 del expediente judicial, le indicó a la Unidad Judicial que el IESS aún no había habilitado su sistema informático para la recepción de solicitudes. Mediante escrito de 7 de mayo de 2018 que obra a foja 189 del expediente judicial, el accionante reiteró que el 10 de abril de 2018 aún no se encontraba habilitado el sistema informático del IESS; no obstante señaló que, a la fecha de presentación del escrito indicado, ya había accedido al sistema. El 31 de mayo de 2019, a través de un escrito que obra a foja 196 del expediente, el accionante manifestó su conformidad con la ejecución de las medidas ordenadas y que se encontraba de acuerdo con el archivo de la causa.

Organismo recuerda que, en las sentencias 55-18-IS/23,¹² 60-19-IS/23¹³ y 114-21-IS/23,¹⁴ ya determinó que si un auto de archivo dictado en fase de ejecución de una sentencia de garantías jurisdiccionales no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, esta Corte se encuentra impedida, a través de la acción de incumplimiento, de verificar si las medidas dictadas han sido cumplidas o no.

- 24.** La impugnación al auto de archivo debe ser comprendida como un escrito dirigido a la autoridad judicial ejecutora, por el cual se cuestione el incumplimiento de cualquier medida dispuesta en una sentencia o, en su defecto, su cumplimiento defectuoso o tardío. Su utilidad es que el juez executor pueda verificar el cumplimiento integral de las medidas dispuestas en una sentencia y, consecuentemente, pueda ordenar el archivo de la causa.¹⁵ Incluso, el accionante puede presentar este escrito después de que se haya ordenado el archivo de la causa y que este auto se encontrara ejecutoriado;¹⁶ sin embargo, debe justificar el retardo o la existencia de un acto ulterior.¹⁷
- 25.** Esto se debe a que un auto de archivo dictado en fase de ejecución no impide que una jueza o juez executor verifique actos ulteriores que puedan devenir en el incumplimiento de una sentencia constitucional, en los términos previstos en la LOGJCC,¹⁸ ya que incluso los jueces constitucionales pueden modificar las medidas en función de los hechos del caso en concreto, de modo que las partes podrían, en cualquier momento, poner en conocimiento del juzgador nuevas circunstancias fácticas que requieran un nuevo análisis.¹⁹
- 26.** En el caso concreto, esta Magistratura evidencia que el IESS, a través de un escrito presentado el 17 de mayo de 2023, puso en conocimiento de la autoridad judicial ejecutora que había dado cumplimiento a las medidas ordenadas en el acuerdo reparatorio.²⁰ El 23 de mayo de 2018, corrió traslado al accionante con el escrito presentado por el IESS para que, en el término de 72 horas, se pronuncie al respecto.²¹ El 31 de mayo de 2018, el accionante presentó un escrito mediante el cual no presentó oposición al archivo de la

¹² CCE, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 19 y 20.

¹³ CCE, sentencia 60-19-IS/23 y acumulado, 26 de abril de 2023, párr. 28 y 29.

¹⁴ CCE, sentencia 114-21-IS/23, 04 de mayo de 2023, párr. 22.

¹⁵ CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 25.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ CCE, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 18.

¹⁸ CCE, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 19.

¹⁹ CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 26.

²⁰ Foja 192 del expediente judicial.

²¹ Foja 195 del expediente judicial.

causa y reconoció que las medidas habían sido cumplidas.²² Finalmente, el 31 de mayo de 2018, la autoridad judicial ejecutora dispuso el archivo de la causa por encontrarse cumplidas las medidas ordenadas.²³

27. Se verifica, entonces, que el accionante no presentó ningún escrito cuestionando la falta de cumplimiento de alguna de las medidas establecidas en el acuerdo reparatorio, a pesar de haber sido debidamente notificado, conforme se desprende de la razón de notificación²⁴ y el escrito presentado por él.²⁵ Adicionalmente, no se verifica que el accionante haya requerido a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a esta Magistratura junto con el informe que contenga las razones del incumplimiento o el impedimento para ejecutar la sentencia, así como tampoco se verifica que se haya negado a remitir el expediente o no lo haya hecho en el término correspondiente.
28. Después de un año dos meses, aproximadamente, el accionante presentó una acción de incumplimiento de la sentencia, a pesar de que conocía que la autoridad judicial ejecutora ya constató su cumplimiento y, por lo tanto, dispuso el archivo de la causa, pues las medidas de reparación habían sido cumplidas integralmente.
29. En tal virtud, esta Corte advierte que la demanda de acción de incumplimiento presentada es improcedente por los motivos sintetizados a continuación. En primer lugar, la Unidad Judicial no negó el requerimiento previo realizado por la persona afectada y tampoco incumplió su deber de remitir el expediente e informe correspondiente a esta Corte.
30. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo reconoce que la Unidad Judicial verificó el cumplimiento de las medidas ordenadas y, en consecuencia, archivó al proceso. Además, el accionante no impugnó el auto de archivo ni justificó los motivos por los cuales habría existido un retardo en la presentación de su impugnación al archivo o la existencia de un acto ulterior. Tampoco cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, desarrollados en la sentencia 103-21-IS/22, para presentar la acción por incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.

²² Foja 196 del expediente judicial.

²³ Foja 197 del expediente judicial.

²⁴ Foja 195 del expediente judicial.

²⁵ Foja 196 del expediente judicial.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento 42-19-IS.
2. Notifíquese, 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 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

004219IS-60d50



Caso Nro. 0042-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 93-20-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 93-20-IS

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

SENTENCIA 93-20-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento frente a una sentencia dictada dentro de una acción de protección, presentada directamente ante la Corte Constitucional al verificar que los accionantes no solicitaron la remisión del expediente a esta Corte y tampoco existió constancia de que el juez ejecutor se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, de conformidad con la sentencia 103-21-IS/22.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de noviembre de 2020, Otto Yoniur Villaprado Chávez, Javier Mauricio Burgos Yambay, Joffre Arturo Santamaría Yagual, Marco Aníbal Navarrete Pilacúan, Janina Paola Arteaga Cisneros, Elías Samuel Ortiz Morejón y Gulnara Patricia Borja Cabrera (“**accionantes**”) presentaron directamente ante este Organismo una acción de incumplimiento respecto de la decisión emitida el 16 de marzo del 2020, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Provincial**”) en el marco de la acción de protección 09281-2019-03018, cuyos antecedentes se detallan a continuación.

1.1 Acción de protección de origen

2. El 28 de junio de 2019, Víctor Hugo Briones Kusactay presentó una acción de protección en contra de Roberto Passailaigue Baquerizo en calidad de rector, representante legal de la Universidad de Guayaquil, y como presidente de la Comisión Interventora y Fortalecimiento Institucional para la Universidad de Guayaquil (“**CIFI**”) y la Procuraduría General del Estado **PGE**.¹

¹ En la acción de protección, Víctor Briones alegó la vulneración del derecho al trabajo, al honor y buen nombre y a la seguridad jurídica. Además, solicitó que se deje sin efecto la acción de personal 400-DOC-19 de 24 de abril de 2019, acto administrativo mediante el cual se le separó de sus funciones como docente de la universidad, se disponga su reintegro a sus labores, el pago de todos los haberes que dejó de percibir desde la fecha que fue separado de su cargo y que la Universidad de Guayaquil a través de boletín de prensa le extienda disculpas

3. El 29 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencias en delitos flagrantes del Guayas, provincia del Guayas aceptó la acción de protección.² La Universidad de Guayaquil interpuso recurso de apelación.
4. El 6 de marzo de 2020, los accionantes comparecieron al proceso de acción de protección durante la tramitación del recurso de apelación, en calidad de *amicus curiae* y señalaron que la resolución R-CIFI-UG-SE15-086-05-04-2019, que fue declarada ineficaz por el juez de primera instancia también les atañe a ellos, precisaron que en ese mismo acto administrativo se ordenó la destitución de sus cargos de profesores y autoridades académicas de la Universidad de Guayaquil. Por lo tanto, los accionantes solicitaron que se amplíen los efectos de dicho fallo, declarando a su vez el efecto *intercommunis* hacia los suscritos en calidad de terceros interesados. En ese sentido, los accionantes solicitaron que se los reintegre de manera inmediata en calidad de docentes de la Universidad de Guayaquil, con misma partida salarial que tenían al momento de su separación y se dejen sin efecto las acciones de personal con las que se ejecutaron las destituciones y se les

públicas. Además, pidió que se declare la ineficacia jurídica del artículo 1 de la Resolución R-CIFI-IG-SE15-086-05-04-2019, de 05 de abril de 2019 emitida por la CIFI para la Universidad de Guayaquil, dentro del expediente administrativo CDP-003-2019 en la parte que se sanciona a Víctor Briones. En la demanda de acción de protección Víctor Briones refirió que ejerció la docencia por 16 años. El 30 de mayo de 2018, fue designado por la coordinadora de posgrado para intervenir como miembro del tribunal de sustentación de tesis de posgrado de María Alejandra Vicuña Muñoz, posteriormente se denunciaron varias irregularidades en torno al otorgamiento del título de posgrado de la mencionada maestrante. Por este hecho se le inició un proceso disciplinario. Como resultado de tal proceso, la CIFI mediante resolución R-CIFI-IG-SE15-086-05-04-2019 dispuso sancionar a Víctor Hugo Briones, en calidad de autor, con la destitución de su cargo de autoridad, profesores, o cualquier otra función o actividad que desempeñe dentro o bajo relación de dependencia de la Universidad de Guayaquil, por el cometimiento de una falta muy grave “al haber obtenido de forma ilegítima, en base al engaño, la construcción de documentos, registros y certificados de evaluación y similares, alterarlos por falsificación de notas (...) lo que contribuye a la expedición fraudulenta del título de posgrado (...) en favor de la Sra. María Alejandra Vicuña Muñoz (...)”

² El juez dispuso las siguientes medidas de reparación: a) Declarar la ineficacia jurídica de la resolución R-CIFI-UG-SE15-086-05-04-2019 dictada el 05 de abril del 2019 por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional (CIFI) para la Universidad de Guayaquil, dentro del expediente administrativo disciplinario CDP 003-2019 de la Comisión del Debido Proceso, únicamente respecto de la parte donde se sanciona al ciudadano ingeniero Víctor Hugo Briones Kusactay; b) Se dispone además que el ciudadano ingeniero Víctor Hugo Briones Kusactay, sea reintegrado de manera inmediata en calidad de docente a la universidad, dentro de la misma función y partida salarial que tenía al momento de su separación, dejándose sin efecto la Acción de Personal 400-DOC-19, de fecha 24 de abril del 2019, suscrita por el Dr. Roberto Passailaigue Baquerizo, como Rector y como Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional (CIFI) para la Universidad de Guayaquil; y, c) Como medida de reparación económica se le debe reconocer a legitimado activo los haberes dejados de percibir durante el tiempo que dejó de trabajar, de acuerdo a lo señalado en el segundo inciso del artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondiendo a la jurisdicción contencioso administrativa la determinación del monto de reparación económica que se dispone en esta sentencia, conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

paguen todos los haberes que dejaron de percibir durante el tiempo que fueron desvinculados de la institución.

5. El 16 de marzo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas rechazó el recurso de apelación, reformó la sentencia y ordenó el reintegro de los accionantes por tener los mismos antecedentes fácticos y jurídicos.³ El rector de la Universidad de Guayaquil y presidente de la CIFI solicitó aclaración de la sentencia. El 12 de agosto de 2020, la Sala Provincial negó la aclaración.
6. El 23 de diciembre de 2020, el rector de la Universidad de Guayaquil y presidente de la CIFI, mediante escrito señaló que en el caso existe la acción extraordinaria de protección 1812-20-EP que trata sobre la sentencia cuyo cumplimiento se exige en el presente caso. Por lo tanto, solicitó que se aplique la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 042-17-SIS-CC del caso 0018-12-IS, al existir dos garantías jurisdiccionales simultáneas pidió que se priorice la sustanciación de la acción extraordinaria de protección y se suspenda la sustanciación de la presente causa.⁴

1.2 Fase de ejecución

7. El 24 de agosto de 2020, la Sala Provincial remitió el expediente a la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia del Guayas (**juez ejecutor**). Los accionantes mediante escrito señalaron que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento, y la Universidad de Guayaquil no

³ La Sala resolvió lo siguiente: Reformar la sentencia dictada el martes 29 de octubre del 2019, por el Ab. Ricardo Barrera Peñafiel, Juez de la Unidad Judicial con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, en la cual se resuelve aceptar la Acción de Protección interpuesta por VÍCTOR HUGO BRIONES KUSACTAY y la ineficacia jurídica de la Resolución R-CIFJ-UG-SE15-086-05-04-2019, por violación de derecho constitucional establecido en el Art. 76 numeral 7, literal a y e de la Constitución de la República; y, ordenar el inmediato reintegro en calidad de profesor de la Universidad de Guayaquil del señor Víctor Hugo Briones Kuzactay Briones. Sin perjuicio de la facultad disciplinaria que tiene la Universidad de Guayaquil, siempre respetando los derechos constitucionales de sus servidores. En mérito del escrito presentado como amicus curiae, también se ordena el reintegro de los señores Otto Villaprado Chávez, Javier Burgos Yambay, Janina Arteaga Cisneros, Joffre Santamaría Yagual, Marco Aníbal Navarrete Pilacuán, Elias Ortiz Morejón y Gulnara Patricia Borja Cabrera, asimismo se deja sin efecto la resolución R- CIFJ- UG- SE15-086-05-04-2019, por tener los mismos antecedentes fácticos y jurídicos. Sin perjuicio de la facultad disciplinaria que tiene la Universidad de Guayaquil, siempre respetando los derechos constitucionales de sus servidores. Los accionantes de conformidad con lo establecido en el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales Y Control Constitucional, deberán iniciar el trámite respectivo ante el órgano competente para reclamar los valores que han dejado de percibir hasta el momento que fueron separados de sus puestos de trabajo.

⁴ Caso 93-20-IS, fojas 67-78.

reintegró a los accionantes a sus funciones, por ello solicitaron al juez ejecutor la ejecución integral de la sentencia, y solicitaron que se ordene la vigilancia del cumplimiento de la decisión a la Defensoría del Pueblo.

8. Con fecha 9 de junio 2020 y 10 de septiembre de 2020, el rector de la Universidad de Guayaquil y presidente de la CIFI presentó dos demandas de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de marzo de 2020 y el auto de 12 de agosto de 2020.⁵

1.3 Proceso ante la Corte Constitucional

9. Después de la presentación directa de la acción de incumplimiento ante este Organismo, la causa fue sorteada al entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. El 06 de febrero de 2022 se llevó a cabo la renovación parcial de esta Corte. Así, el 17 de febrero de 2022, fue realizado el sorteo por el Pleno de este Organismo, y la sustanciación del presente caso fue asignada al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia emitida el 19 de septiembre de 2023, y solicitó los respectivos informes a la Universidad de Guayaquil, al Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Además, en providencia de 18 de octubre de 2023 se solicitó el informe de descargo al juez ejecutor, quien pese a estar debidamente notificado no presentó informe alguno.
10. El 22 de septiembre de 2023, Carmen Vásquez Rodríguez, jueza de la Sala Provincial, señaló que no emitió pronunciamiento alguno dentro de la acción de protección 09281-2019-0301. Ante el sorteo de la causa, por su ausencia temporal actuó el juez Miguel Costain Vasquez.
11. El 26 de septiembre de 2023, Henry Wilmer Morán Morán, Guillermo Pedro Valarezo Coello, Henry Robert Taylor Terán, jueces de la Sala Provincial en su informe informaron que la Universidad de Guayaquil cumplió de forma parcial la sentencia y reintegró a sus funciones a Víctor Hugo Briones Kusactay. Además, señalaron que el 30 de septiembre de 2020 el juez de primera instancia remitió el expediente a la Corte Constitucional, y se abstuvo de ejecutar la sentencia de Sala Provincial. También, refieren que la Universidad

⁵ La acción extraordinaria de protección 1812-20-EP presentada el 9 de junio de 2020 se admitió a trámite mediante auto de 3 de agosto de 2021, por el Segundo Tribunal de Admisión conformado por las juezas constitucionales Hilda Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Mientras que, la demanda presentada el 10 de septiembre de 2020 se inadmitió.

de forma deliberada incurrió en prácticas dilatorias que han impedido al juez de primera instancia ejecutar el fallo. Finalmente, alegaron que de manera previa a ampliar los efectos de la sentencia de primera instancia, frente al pedido de los amicus curiae -accionantes en la presente causa- permitieron a la Universidad ejercer su derecho a la defensa. En suma, precisaron que la sentencia debe ser cumplida por la Universidad y el juez ejecutor debe vigilar dicho cumplimiento.

- 12.** El 22 de septiembre 2023, la Universidad de Guayaquil señaló que los accionantes de la presente acción de incumplimiento no son parte procesal en la acción de protección 09281-2019-03018 y comparecieron en la presente causa como amicus curiae. Además, informó que los accionantes presentaron varias garantías simultáneas con el mismo objeto y pretensión. Por lo tanto, solicitó que se aplique la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 042-17-SIC-CC, dictada en el caso 0018-12-IS y se suspenda la tramitación de la acción de incumplimiento hasta que se emita la sentencia en el caso 1812-20-EP. Finalmente, solicitaron que se priorice la sustanciación del caso 1812-20-EP.

2. Competencia

- 13.** De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

- 14.** Los accionantes señalaron que fueron sometidos a un ilegal y arbitrario proceso administrativo sancionatorio por parte de la CIFI, y como resultado se los destituyó de sus cargos en la Universidad. Una vez que la Sala Provincial reformó la sentencia precisaron que la Universidad de Guayaquil tenía dos obligaciones: i) dejar sin efecto la resolución R-CIFI-UG-SE15-086-05-04-2019 (donde se dispuso su destitución), y ii) en atención al escrito presentado como amicus curiae, disponer el reintegro de los accionantes a sus funciones.
- 15.** Señalaron que existe un auto de ejecución emitido por el juez ejecutor con fecha 30 de septiembre de 2020, en donde dicha autoridad ordenó que el rector de la Universidad de

Guayaquil cumpla con lo ordenado en la sentencia. Los accionantes manifestaron que dicho mandato no ha sido cumplido.

16. Además, los accionantes remitieron un informe emitido por la Defensoría del Pueblo de fecha 28 de octubre de 2020, en donde se indicó que ellos no han sido reintegrados a sus funciones.⁶

3.2. Informe del juez ejecutor

17. A pesar de haber sido debidamente notificado, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas, no presentó su informe de descargo.

4. 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 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.
19. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de las personas afectadas; y, (ii) 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 en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

⁶ En el informe de cumplimiento de sentencia de garantías jurisdiccionales, dentro del caso DPE-0901-090101-4-2020-036427-AV la delegada provincial del Guayas de la Defensoría del Pueblo señaló que el 13 de octubre de 2020 realizó una visita a la Universidad de Guayaquil y mantuvo una reunión con el jefe de patrocinio de la Procuraduría Síndica de dicha institución. En dicho informe se concluyó que Víctor Hugo Briones Kusactay fue reincorporado el 19 de noviembre de 2019 como profesor de la Facultad de Ciencias Administrativas. Acerca de los accionantes señaló que la Universidad presentó un escrito alegando la imposibilidad de ejecutar la sentencia, mientras que ninguno de los accionantes fue reincorporado que esperan un pronunciamiento judicial para ejecutar dicha medida.

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”.

4.1. ¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

20. Los requisitos para que las personas que se consideran afectadas puedan 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.⁸
21. Conforme a estas normas, las personas afectadas deben solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁹
22. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹⁰ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹¹
23. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

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 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 Constitucional.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

¹¹ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

[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.¹²

- 24.** 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 la Corte Constitucional:

24.1. *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;

24.2. *Plazo razonable:* El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;

24.3. *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.

- 25.** 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.

- 26.** En el presente caso, la Corte verifica que no se cumple el primer requisito mencionado en el párrafo 23.1, por las siguientes razones:

26.1. Los accionantes aún cuando solicitaron al juez ejecutor ordenar la ejecución integral de la sentencia y disponer a la Defensoría del Pueblo la vigilancia del cumplimiento de dicha decisión (Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, caso 09281-2019-03018 foja 2067).

¹² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

- 26.2.** Los accionantes no solicitaron de manera expresa al juez ejecutor que remita el expediente y el informe de descargo a la Corte Constitucional, y por tanto se incumplió el requisito.
- 27.** Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹³ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.
- 28.** Este Organismo estima pertinente precisar que en la sentencia 042-17-SIS-CC, emitida dentro del caso 0018-12-IS, dispuso que, ante la existencia de dos tipos de garantías jurisdiccionales -acción extraordinaria de protección y acción de incumplimiento-, presentadas de manera simultánea ante la Corte Constitucional, que las mismas se encuentren relacionadas con una sentencia de garantías jurisdiccionales, el Pleno de la Corte deberá priorizar la sustanciación de la acción extraordinaria de protección, a fin de evitar la existencia de decisiones contradictorias. Vale destacar que lo señalado pretende evitar contradicciones entre: a) eventuales pronunciamientos que se emiten en el marco de la resolución de una acción extraordinaria de protección, que pueda modificar las medidas de reparación de una sentencia constitucional, y b) las decisiones emitidas en acciones de incumplimiento en las cuales se realiza un análisis de fondo sobre la ejecución de dichas medidas.
- 29.** En el presente caso, por el contrario, la acción de incumplimiento no cumple con los requisitos de procedibilidad antes detallados para realizar un análisis de fondo de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia impugnada a través de la acción extraordinaria de protección 1812-20-EP. De allí que lo dispuesto en la sentencia 042-17-SIS-CC no es aplicable al presente caso, en razón de que no pueden existir decisiones contradictorias entre esta acción de incumplimiento, desestimada sin un análisis de fondo por no cumplir los requisitos de procedibilidad, y un eventual pronunciamiento de la acción extraordinaria de protección 1812-20-EP.

5. Decisión

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

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9320IS-60c90

**Caso Nro. 93-20-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 65-21-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 65-21-IS

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

SENTENCIA 65-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada por el señor Gonzalo Fernando Ramón Marín, mediante la cual se solicitó el cumplimiento de la sentencia dictada el 1 de octubre de 2020, dentro del proceso de garantía jurisdiccional constitucional de hábeas data signada con el número 17250-2020-00084. Este Organismo constata el incumplimiento de la medida de entrega de información dispuesta en la sentencia y de las obligaciones de los jueces que conformaron el Tribunal de Garantías Penales que conoció la acción.

1. Antecedentes

1.1. Sobre la acción de hábeas data

1. El 15 de septiembre de 2020, el señor Gonzalo Fernando Ramón Marín (“**accionante**”) presentó una acción de hábeas data en contra del señor Martín Santiago Vega Cárdenas, gerente general de la compañía ALITEC ALIANZA TÉCNICA CIA LTDA. “ADMITEC” (“**compañía Admitec**”). La causa se signó con el número 17250-2020-00084 y su competencia radicó en el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”).¹
2. El 1 de octubre de 2020, el Tribunal aceptó la acción propuesta² y dispuso³ que:

[l]a empresa Alitec Alianza Técnica Cía. Ltda., a través de su representante legal, Martín Santiago Vega Cárdenas, permita el acceso o le proporcione a costa del accionante copias certificadas de la información personal relacionada exclusivamente con el señor Gonzalo

¹ En la demanda, el señor Gonzalo Fernando Ramón Marín indicó que el 16 de marzo de 2020 y el 14 de julio del mismo año, solicitó a la compañía ADMITEC en su calidad de administradora de los bienes inmuebles ubicados en el Edificio Silverstone de la ciudad de Quito que le permita acceder a información concerniente a los mismos por ser copropietario. Debido a la falta de contestación, entendió a su solicitud como tácitamente negada. Con base en lo expuesto, indicó que se vulneró su derecho a acceder a los documentos sobre sus bienes y solicitó que se le permita el acceso a la documentación indicada.

² La audiencia de la causa se efectuó el 28 de septiembre de 2020 a la cual no compareció el representante legal de la compañía.

³ Cabe señalar que en contra de esta decisión no se interpusieron recursos adicionales.

Fernando Ramón Marín, en su condición de condómino del Edificio Silverstone, sobre los departamentos 4C y 7C, de los parqueaderos primer subsuelo 4C y 7C, de su propiedad, siempre y cuando esa información permanezca en los archivos que mantenga como administrador del Edificio antes señalado, para lo cual se le otorga el término 15 días (sic) a partir de la notificación de la presente sentencia, con lo que queda resuelta la acción de Habeas Data (sic).

1.2. Sobre la ejecución de las medidas de reparación

3. El 19 de noviembre de 2020, el accionante solicitó al Tribunal que disponga a la compañía Admitec informe si ha dado cumplimiento a la sentencia de 1 de octubre de 2020 o justifique las razones de su incumplimiento.
4. El 23 de noviembre de 2020, el Tribunal atendió la petición del accionante y ofició a la compañía Admitec a fin de que informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 1 de octubre de 2020, para el efecto, le concedió el término de 72 horas.
5. Debido a la falta de contestación de la compañía Admitec, el 3 de mayo de 2021, el accionante extendió dos peticiones al Tribunal: 1) que solicite información respecto del cumplimiento de la sentencia; y 2) que le informe si “el Tribunal ha efectuado alguna acción con el fin de poder ejecutar su decisión”.
6. El 5 de mayo de 2021, el Tribunal dispuso que mediante secretaría se certifique sobre (i) el cumplimiento de la sentencia y (ii) sobre la razón de notificación de la sentencia de 1 de octubre de 2020.
7. El 10 de mayo de 2021, el secretario del Tribunal sentó razón y señaló que:

La notificación fue realizada y que no se evidencia escrito alguno donde ADMITEC establezca el cumplimiento de la sentencia a pesar de que, el oficio 06155-2020 fue recibido y sumillado por la funcionaria de la empresa, la sra/srta. Yadira Andrade con fecha 24 de noviembre de 2020.

8. En atención a la razón sentada, el 12 de mayo de 2021, el Tribunal señaló que:

Con los antecedentes expuestos, se advierte que este cuerpo colegiado, ha realizado todo lo que está a su alcance a fin de ejecutar la sentencia de Hábeas Data, dictada en la presente causa, sin que hasta la presente fecha la parte accionada haya dado cumplimiento, en tal virtud, el accionante, Ramón Marín Gonzalo Fernando, de considerarlo necesario puede presentar la acción de incumplimiento, en los términos previstos en el Art. 164 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

9. El 10 de junio de 2021, el accionante presentó una acción de incumplimiento y solicitó que el Tribunal remita a la Corte Constitucional el expediente del proceso y el informe respectivo.
10. El 14 de junio de 2021, el Tribunal dispuso que mediante secretaría se remita el expediente a la Corte Constitucional y a ello, adjuntó el informe respectivo.
11. Mediante oficio 17250-2020-00084-OFICIO-03918-2021 de 15 de junio de 2021, se remitió a este Organismo el expediente del proceso subyacente y el informe del Tribunal.

1.3. Sobre el proceso ante la Corte Constitucional

12. El oficio referido *ut supra* fue recibido en la Corte Constitucional el 21 de junio de 2021. Por sorteo electrónico de la misma fecha, la causa se signó con el número 65-21-IS y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
13. El 27 de septiembre de 2023, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso en lo principal:
 - 13.1. Que, en el término de cinco días, contado a partir de la notificación del presente auto, el Tribunal [...] informe a esta Corte sobre las acciones y/o medidas adoptadas para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de 1 de octubre de 2020.
 - 13.2. Que, en el término de cinco días, contado a partir de la notificación del presente auto, la compañía [...] “ADMITEC” informe a este Organismo si han dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 1 de octubre de 2021.
 - 13.3. Que, en el término de cinco días, contado a partir de la notificación del presente auto, el señor Gonzalo Fernando Ramón Marín informe a este Organismo si persiste el incumplimiento de la sentencia de 1 de octubre de 2021.
14. El 4 de octubre de 2023, el Tribunal presentó un informe signado con el número 17250-2020-00084-OFICIO-07664-2023 haciendo un recuento de las actuaciones procesales.
15. El 17 y 18 de octubre de 2023, el señor Gonzalo Fernando Ramón Marín presentó escritos ante esta Corte respecto de sus consideraciones sobre el incumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

- 16.** De conformidad con lo establecido en los artículos 436, número 9 de la CRE, en concordancia con los artículos del 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 17.** El accionante indica que “mediante auto de 12 de mayo, el Tribunal ha determinado que la parte accionada, esto es el señor MARTIN SANTIAGO VERA CARDENAS, representante legal de la empresa ADMITEC no ha dado cumplimiento a la sentencia dictada dentro de este proceso.
- 18.** Por otra parte, en su escrito de 17 de octubre de 2023, afirma que en el pedido de hábeas data solicitó “20 informaciones puntualizadas”, a las cuales considera tiene derecho a acceder. Solicita se convoque a audiencia para evitar el cumplimiento informal de la sentencia.
- 19.** Reitera en su escrito de 18 de octubre de 2023 que la compañía Admitec “hasta la fecha nunca ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal”.

3.2. Argumentos de los jueces del Tribunal de Garantías Penales

- 20.** En su informe de 15 de junio de 2021, los jueces del Tribunal mencionan que la sentencia emitida fue debidamente notificada a la compañía Admitec, a fin de que esta compañía dé cumplimiento a la decisión emitida en 15 días y para ello citan el auto de 23 de noviembre de 2020.
- 21.** Posteriormente, informan que mediante oficio número 17250-2020-00084-OFICIO-06155-2020 dirigido al gerente general de la compañía Admitec solicitaron el cumplimiento de la decisión “sin que hasta la presente fecha haya existido contestación alguna por parte de la empresa accionada, pese a estar debidamente notificado”.
- 22.** Adicional a ello, el Tribunal Indica que:

He realizado todas las diligencias necesarias a fin de ejecutar la sentencia de Habeas (sic) Data de fecha 01 de octubre de 2020, sin embargo el legitimado pasivo, pese a estar legalmente notificado con la decisión tomada por el Tribunal, y pasando por alto la insistencia realizada, no ha dado cumplimiento a lo dispuesto, tal es así que hasta la presente fecha no ha permitido el acceso ni ha proporcionado al legitimado activo las copias certificadas de la información personal.

3.3. Argumentos del obligado

23. A pesar de haber sido legalmente notificado, hasta la presenta fecha, la compañía obligada no ha presentado una respuesta, por canales oficiales, ante este Organismo.

4. Consideraciones previas

24. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (...)”. Así, la LOGJCC en su artículo 21 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.
25. Por su parte, los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y los artículos 95, 96 y 97 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) determinan que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser propuesta de oficio o a petición de parte.
26. Respecto a la proposición a petición de parte, la CRSPCCC faculta la presentación de una “demanda de acción de incumplimiento”, cuestión que se encuentra supeditada a que los accionantes promuevan, en primer lugar, la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como executor natural del fallo. Los jueces de instancia deben acompañar la remisión del proceso con un informe argumentado de las razones por las que se vieron imposibilitados de ejecutar su propia decisión, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC. En caso de existir renuencia por parte del operador judicial para remitir el expediente a este Organismo, la legislación faculta que las personas presenten la acción de incumplimiento directamente a la Corte Constitucional, conforme al numeral 3 de la norma *ibidem*.⁴

⁴ CCE, sentencia 15-20-IS, 8 de marzo de 2023, párr. 36.

27. En la causa *in examine*, la garantía jurisdiccional fue planteada ante el juez de instancia por el accionante que se vio afectado por el presunto incumplimiento de la decisión constitucional, por lo que, requirió al juez ejecutor que la causa sea elevada a este Organismo. Al respecto, se verifica que, el accionante promovió el cumplimiento del fallo constitucional ante el juez ejecutor mediante escritos de 19 de noviembre de 2020 y 3 de mayo de 2021 y el 10 de junio de 2021 solicitó información sobre el incumplimiento del sujeto obligado y por ello requirió que se remita el expediente ante la Corte Constitucional acompañado de un informe motivado por parte los jueces ejecutores. Adicionalmente, la sentencia cuyo incumplimiento se demanda fue emitida el 1 de octubre de 2020, y por lo mismo se verifica que existe un plazo razonable para solicitar el cumplimiento de esta decisión, por lo que existe un incumplimiento que ha persistido por más de tres años. Tomando en consideración que el término concedido para el cumplimiento de la sentencia fue de 15 días y la disposición de entrega de información, no se evidencia una complejidad que pueda justificar un retardo de tres años en su cumplimiento ni la inacción de los jueces del Tribunal durante este lapso de tiempo. En tal virtud se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y CRSPCC para analizar el fondo de la acción incoada.

5. Análisis constitucional

28. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a este Organismo pronunciarse sobre si la sentencia de 1 de octubre de 2020 emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito ha sido cumplida integralmente a la luz de la documentación remitida por las partes procesales. El Tribunal, dentro de dicha sentencia, dispuso lo siguiente:

[l]a empresa Alitec Alianza Técnica Cía. Ltda., a través de su representante legal, Martín Santiago Vega Cárdenas, permita el acceso o le proporcione a costa del accionante copias certificadas de la información personal relacionada exclusivamente con el señor Gonzalo Fernando Ramón Marín, en su condición de condómino del Edificio Silverstone, sobre los departamentos 4C y 7C, de los parqueaderos primer subsuelo 4C y 7C, de su propiedad, siempre y cuando esa información permanezca en los archivos que mantenga como administrador del Edificio antes señalado, para lo cual se le otorga el término 15 días (sic) a partir de la notificación de la presente sentencia, con lo que queda resuelta la acción de Habeas Data (sic).

29. De lo expuesto *ut supra*, este Organismo verifica que los jueces del Tribunal determinaron la siguiente medida de reparación:

i) Que la compañía Admitec:

permita el acceso o le proporcione a costa del accionante, copias certificadas de la información personal relacionada exclusivamente con el señor Gonzalo Fernando Ramón Marín, en su condición de condómino del Edificio Silverstone, sobre los departamentos 4C y 7C, de los parqueaderos primer subsuelo 4C y 7C, de su propiedad, siempre y cuando esa información permanezca en los archivos que mantenga como administrador del Edificio antes señalado.

30. De la revisión de los recaudos procesales, la Corte observa lo siguiente respecto de la medida de reparación indicada en la sentencia:

30.1. Los escritos e informes presentados ante este Organismo y ante el juez executor por parte del accionante ponen en evidencia la afirmación de que no existe un cumplimiento de la sentencia de 1 de octubre de 2020, por parte de la compañía Admitec, demandada y por ende obligada a través de dicha resolución.

30.2. A la presente fecha, no existe evidencia en los recaudos procesales, tanto aquellos que integran el expediente del proceso de hábeas data de origen como el expediente constitucional, de que la compañía Admitec haya presentado información alguna que cumpla o demuestre su cumplimiento de la medida de reparación dispuesta. Toda vez que dicha entidad ha sido advertida de los canales oficiales para la presentación de información, conforme se desprende del numeral 6.4. del auto del juez sustanciador para avocar conocimiento de la presente acción, no existen motivos para que no se haya informado debidamente sobre el cumplimiento de la sentencia conforme ha sido dispuesto.

31. En virtud de lo anterior, se colige que, dentro del expediente de origen y constitucional del presente proceso no existe evidencia alguna de cumplimiento de la medida señalada. Es decir, a la presente fecha no se ha remitido información alguna que permita evaluar el cumplimiento de la medida dispuesta en el proceso de hábeas data. Por ende, esta Corte declara el incumplimiento de la sentencia y, bajo prevenciones de ley, dispone que la compañía Admitec dé cumplimiento a la medida de reparación, es decir, entregue la información dispuesta en el término de 15 días desde la notificación de la presente sentencia.

32. Corresponderá a los jueces del Tribunal executor el conocimiento sobre la información que se presente y su evaluación respecto del cumplimiento integral de los términos de la sentencia de 1 de octubre de 2020 o de las justificaciones que puedan existir para dicho incumplimiento e informar debidamente a este Organismo, utilizando todas las

facultades que les son otorgados por el ordenamiento jurídico, conforme al artículo 21 de la LOGJCC.

6. Consideraciones adicionales

- 33.** En el caso *sub judice*, la única medida adoptada por los jueces del Tribunal ha sido solicitar a la compañía Admitec que informe sobre el cumplimiento de la sentencia. De ninguna manera se puede considerar que el requerir a la parte obligada el cumplimiento de una decisión y que informe sobre dicho cumplimiento o justifique las razones de su inobservancia, constituya una adopción de todas las medidas a su alcance. Esa afirmación conllevaría a desconocer las potestades que tienen los jueces para hacer ejecutar lo juzgado y de la cual se encuentran investidos los administradores de justicia.
- 34.** Los jueces y juezas están provistos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano con múltiples potestades para cumplir con su “obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional”⁵ y su deber de “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes”⁶ para lograr dicha ejecución y garantizar el derecho de las partes procesales a la tutela judicial efectiva en su dimensión de ejecución.
- 35.** Conforme ha establecido con anterioridad este Organismo mediante sentencia 38-19-IS/22⁷, existe una multiplicidad de medidas que los jueces ejecutores de sentencias provenientes de garantías jurisdiccionales pueden disponer para ejecutar su decisión y cumplir con sus obligaciones. Considerando que el caso *sub examine* analiza el cumplimiento de la medida dictada por parte de una entidad de derecho privado, se destacan medidas de seguimiento, coerción y corrección que, pudiendo serlo, no fueron adoptadas por los jueces del Tribunal. Con respecto a aquellas de seguimiento, ante los requerimientos de información sobre el cumplimiento realizados por los jueces del Tribunal, estos pudieron disponer diligencias encaminadas a su ejecución, insistencias mediante providencias o realizar visitas *in situ* para asegurarse del estado de la situación y del cumplimiento del fallo. También tenían la facultad de delegar este seguimiento a la Defensoría del Pueblo u otras instancias de protección de derechos, quienes pueden realizar visitas, reportes, insistencias e informar de manera periódica de sus diligencias.⁸ Por otra parte, se encontraban facultados para aplicar medidas correctivas y coercitivas ante la persistencia de incumplimiento, como la

⁵ LOGJCC, artículo 163: “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. (...)”.

⁶ LOGJCC, artículo 21.

⁷ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022.

⁸ Esta competencia de la Defensoría del Pueblo se encuentra prevista en Ley de la Defensoría del Pueblo, Registro Oficial Suplemento 481 6 de mayo de 2019, artículo 6 letra l).

imposición de sanciones económicas, por ejemplo, multas compulsivas y progresivas diarias.⁹ Inclusive tenían la potestad de requerir la intervención de la Policía Nacional, en caso de ser meritorio y verificarse su procedencia bajo carácter de proporcionalidad y necesidad. A su vez, podían remitir a la Fiscalía General del Estado el expediente si la resistencia a la orden judicial encajara en una infracción penal.¹⁰

- 36.** No obstante, los jueces del Tribunal han pretendido justificar su falta de actuación conforme a las obligaciones normativamente conferidas a ellos. Mediante auto de 12 de mayo de 2021, informan a la parte accionante que, a su criterio, han tomado todas las medidas a su alcance y realizan una sugerencia de que, en caso de considerarlo necesario, presente una acción de incumplimiento.
- 37.** Esta actuación de recomendar a la parte accionante la presentación de una acción de incumplimiento en caso de considerarlo necesario ha sido ya objeto de alerta para esta Corte, la cual, mediante sentencia 36-21-IS/23 ha establecido que no existe un supuesto reconocido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el cual el juez ejecutor, *motu proprio*, inste u ordene a las personas beneficiarias de medidas de reparación integral a plantear una demanda ante la Corte Constitucional. Caso contrario, se contravendría de manera expresa “el carácter subsidiario y excepcional de la presente acción y la potestad de la Corte Constitucional de hacer cumplir sentencias constitucionales de jueces de instancia”.¹¹
- 38.** Adicionalmente, se verifica que, del informe remitido por los jueces del Tribunal que acompañó a la remisión del expediente, se evidencia una mera transcripción de la única medida adoptada por los jueces, sin que exista una argumentación razonable que justifique un impedimento para éstos de llevar a cabo sus obligaciones. En este sentido, los jueces del Tribunal han desconocido sus atribuciones como jueces constitucionales
- 39.** En consecuencia, se llama la atención a los jueces del Tribunal por no haber tomado las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia y, ante su inactividad, sugerir se remita el expediente a esta Corte Constitucional, cuando disponen de múltiples facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico para hacer cumplir su decisión.

⁹ COFJ, artículo 1.

¹⁰ LOGJCC, artículo 163.

¹¹ CCE, sentencia 36-21-IS/23, 21 de junio de 2023, párrs. 27 y 28.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento 65-21-IS.
2. **Declarar** el incumplimiento de la sentencia dictada el 1 de octubre de 2020, emitida por los jueces del Tribunal de Garantías Penales de la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro del proceso de acción de habeas data 17250-2020-00084.
3. **Disponer** que la compañía ALITEC ALIANZA TÉCNICA CIA. LTDA. “ADMITEC” cumpla con la decisión emitida en la justicia ordinaria y entregue la información requerida en el término de quince días a partir de la notificación de la presente sentencia e informen a la judicatura de instancia del cumplimiento de la sentencia, bajo prevenciones de ley.
4. **Disponer** que, en término de cinco días, los jueces del Tribunal de Garantías Penales de la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, informen documentadamente a la Corte Constitucional sobre las medidas implementadas para ejecutar la sentencia por ellos dictada el 1 de octubre de 2020, en caso de que existan, e informar a esta Corte en el término de 20 días a partir del presente auto sobre el cumplimiento de la sentencia a favor del accionante.
5. **Llamar la atención** a la compañía Admitec, por incumplir lo dispuesto por los operadores judiciales mediante sentencia de 1 de octubre de 2020, ya que han pasado más de tres años y aún no entrega la información dispuesta por autoridad competente. Esta compañía debe recordar que tiene la obligación de acatar las decisiones jurisdiccionales, so pena de que se le aplique las sanciones dispuestas en el ordenamiento jurídico.
6. **Llamar la atención** a los jueces del Tribunal de Garantías Penales de la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha por el incumplimiento de sus obligaciones establecidas de emplear todos los medios adecuados para la ejecución de su decisión dentro del proceso 17250-2020-00084 y sugerir la presentación de una

acción de incumplimiento ante esta Corte, remitiendo el expediente con un informe que no cumple los parámetros establecidos por la normativa aplicable.

7. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que anote el llamado de atención establecido en el numeral precedente en el expediente de los jueces constitucionales referidos y realice las investigaciones correspondientes para determinar las sanciones a las que hubiere lugar por su conducta.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

6521IS-60de5

**Caso Nro. 65-21-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 116-21-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 116-21-IS

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

SENTENCIA 116-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento y declara el cumplimiento defectuoso -por tardío- por parte del GAD Municipal de Cuenca, en virtud de no haber cumplido con la entrega del certificado de afectación y licencia urbanística dentro del término de 10 días dispuesto por la sentencia de 19 de noviembre de 2020, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de una acción de protección.

1. Antecedentes procesales

a) Trámite ante la justicia ordinaria

1. El 24 de julio de 2020, Fanny Patricia Chumbi Gómez y Julio Leonidas Illares Lupercio (“**accionantes**”) presentaron ante la Unidad Judicial Civil de Cuenca (“**Unidad Judicial**”) una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (“**GAD Municipal de Cuenca**”). El proceso fue signado con el número 01333-2020-02794.¹
2. El 25 de agosto de 2020 la Unidad Judicial declaró sin lugar la acción de protección. Los accionantes apelaron esta decisión.
3. El 19 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado, declarando la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad, disponiendo que “en el término de diez días, el GAD Municipal de Cuenca, a través de los funcionarios competentes, confieran un nuevo certificado de afectación y licencia urbanística a los accionantes, que contenga, la

¹ La demanda tenía como fundamento impugnar la licencia urbanística conferida mediante acto administrativo de fecha 24 de junio de 2020 bajo la cual consta la afectación del terreno de propiedad de los accionantes. Señalaron como vulnerados los derechos al debido proceso, seguridad jurídica y propiedad.

información de la vigencia de la afección, total o parcial de la propiedad, si los estudios dejados sin efecto, modifican la afección total o parcial del predio, si no (sic) se va modificar el destino de la afectación y el tiempo razonable de resolver la situación jurídica de la propiedad de los accionantes”. Los accionantes interpusieron recurso de ampliación sobre esta decisión, el cual fue negado mediante providencia de fecha 08 de diciembre de 2020.

4. El 07 de enero de 2021, los accionantes presentaron una acción extraordinaria de protección² en contra de la sentencia emitida el 19 de noviembre de 2020 por la Corte Provincial, la cual fue inadmitida mediante auto de fecha 21 de mayo de 2021.³
5. Mediante escritos de fechas 14 de abril, 18 de mayo, 27 de mayo, 08 de junio y 23 de junio de 2021, los accionantes promovieron el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia ante la jueza ejecutora. Así mismo, mediante escritos de fechas, 07 y 21 de octubre de 2021, 14 de febrero y 06 de marzo de 2023, los accionantes solicitaron a la jueza ejecutora que remita el expediente a este Organismo.

b) Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 15 de noviembre de 2021, los accionantes presentaron directamente ante la Corte Constitucional, una acción de incumplimiento de la sentencia de segunda instancia. El conocimiento de la causa recayó sobre el entonces juez Hernán Salgado Pesantes.
7. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
8. El 31 de julio de 2023, la jueza ejecutora remitió –a petición de parte- el expediente de acción de protección junto al informe sobre la ejecución de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de segunda instancia.
9. El 14 de septiembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que tanto la Unidad Judicial como el GAD Municipal de Cuenca presenten un informe de descargo sobre el presunto incumplimiento alegado por los accionantes, así como dispuso

² El 18 de febrero de 2021 la causa fue ingresada a la Corte Constitucional conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“SACC”). Este proceso fue signado con el número 566-21-EP.

³ La demanda fue inadmitida por incurrir el numeral 3 del art.62 de la LOGJCC: 3. “Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”.

a los accionantes que presenten un informe actualizado sobre las pretensiones en este proceso.

10. El 20 de septiembre de 2023, el GAD Municipal de Cuenca presentó su informe de descargo.
11. El 21 de septiembre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo y los accionantes presentaron un informe actualizado sobre sus pretensiones.

2. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo incumplimiento se demanda

13. Los accionantes señalan como decisión incumplida, la sentencia de 19 de noviembre de 2020, emitida por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que en su parte pertinente dispuso:

Como medida de reparación integral material e inmaterial en el término de diez días, el GAD Municipal de Cuenca, a través de los funcionarios competentes, confieran un nuevo certificado de afectación y licencia urbanística a los accionantes, que contenga, la información de la vigencia de la afección, total o parcial de la propiedad, si los estudios dejados sin efecto, modifican la afección total o parcial del predio, si no se va modificar el destino de la afectación y el tiempo razonable de resolver la situación jurídica de la propiedad de los accionantes.

4. Alegaciones y fundamentos

a) Argumentos de los accionantes Fanny Patricia Chumbi Gómez y Julio Leonidas Illares Lupercio

14. En su demanda, los accionantes hacen un recuento de los antecedentes procesales que originaron la causa y mencionan que el GAD Municipal de Cuenca no ha cumplido la sentencia en su totalidad ya que el certificado de afectación y licencia urbanística

entregado el 15 de julio de 2021 no tenía todos los elementos ordenados en sentencia, señalando que, “falta que se determine expresamente si no se va a modificar el destino de la afectación, el tiempo razonable de resolver la situación jurídica de la propiedad de los accionantes”.⁴

15. En el informe actualizado sobre sus pretensiones de fecha 21 de septiembre de 2023, los accionantes también señalaron que el GAD de Cuenca ha dado cumplimiento parcial a la sentencia constitucional, ya que no se ha determinado el tiempo razonable para resolver la situación jurídica de su bien, además señalan ciertas diferencias respecto al certificado que consta a fojas 270 y 271 respecto del certificado constante a fojas 207, 208 y 209, entre ellas, que la fecha de este certificado es incorrecta por cuanto “consta que ha sido emitido el 30 de junio de 2021; sin embargo, aparece firmado electrónicamente el 22 de diciembre de 2021”, por lo que lo consideran “falso”.

b) Informe de descargo remitido por la Unidad Judicial

16. La jueza ejecutora en su informe de fecha 31 de julio de 2023 con el cual remitió el expediente a este Organismo realiza un recuento de las actuaciones procesales realizadas para ejecutar las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de la Corte Provincial, concluyendo que:

[...] no existe en la sentencia otras obligaciones de hacer que deban ser cumplidas por el GAD Municipal de Cuenca, y tampoco encuentro una obligación implícita que sugiera que en la sentencia se ordenó una desafectación del inmueble de los accionantes, o en su defecto la obligación de indemnizarlos de forma inmediata como parte de la reparación [...] el GAD Municipal de Cuenca ha emitido el nuevo certificado en el que se indica: (1) que el bien inmueble se encuentra afectado en su totalidad. (2) Que al dejarse sin efecto el anuncio del proyecto (original) no se modifica a la afectación del predio. El GAD Municipal explica al respecto que la razón por la que no se modificó esta afectación es porque dicha restricción proviene de un acto del entonces Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca dictado el 20 de enero de 2017. (3) Que el destino de la afectación no se va a modificar, y (4) que el tiempo razonable para resolver la situación jurídica de la propiedad de los actores es de tres años desde la notificación del anuncio del proyecto: anuncio que, por otra parte, ya fue entregado por el GAD Municipal de Cuenca, dentro de la presente causa [...] el nuevo certificado contiene todos los elementos dispuestos en la medida de reparación integral [...].⁵

⁴ Petición de remisión del expediente a la Corte Constitucional fs. 39 y vuelta.

⁵ Unidad Judicial Civil del Cantón Cuenca, Informe de ejecución de la sentencia de segunda instancia presentado por Sara Piedad Pesantez Piedra, jueza ejecutora, 31 de julio de 2023.

c) Informe de descargo remitido por el GAD Municipal de Cuenca

17. En su informe de descargo el GAD Municipal de Cuenca hace un recuento de lo sucedido en las sentencias de primera y segunda instancia del proceso constitucional que dio origen a la causa. Posteriormente menciona que con fecha 23 de diciembre de 2021:

[...] se remitió al Juzgado de primer nivel el Certificado de Afección y Licencia Urbanística Nro.- 118022, emitido por la Dirección General de Control Municipal, referente al predio con clave catastral Nro.-1402055097000, propiedad de los señores accionantes. Certificado con el cual se dio estricto cumplimiento a todos y cada uno de los puntos dispuestos en sentencia como medida de reparación material e inmaterial (...) se ha acatado la interpretación constitucional realizada por la jueza de primer nivel y con total lealtad procesal hemos adquirido la obligación de en un término de tres semanas, notificar con la Declaratoria de Utilidad Pública y resolver la situación jurídica de los accionantes.⁶

5. Cuestión Previa

18. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (...)”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.
19. Por su parte, el artículo 164 de la LOGJCC y el artículo 96 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) determinan que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser propuesta “de oficio o a petición de parte”.
20. Respecto a la proposición a petición de parte, la CRSPCCC faculta la presentación de una “demanda de acción de incumplimiento”, cuestión que se encuentra supeditada a que los accionantes promuevan, en primer lugar, la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como ejecutor natural del fallo. Los jueces de instancia deben acompañar la remisión del proceso con un informe argumentado de las razones por las que se vieron imposibilitados de ejecutar su propia decisión, de conformidad con los

⁶ Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca, Informe de descargo, 20 de septiembre de 2023.

numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC. En caso de existir renuencia por parte del operador judicial para remitir el expediente a este Organismo, la legislación faculta que las personas presenten la acción de incumplimiento directamente a la Corte Constitucional, conforme al numeral 3 de la norma *ibídem*.⁷

21. En la presente causa, la garantía jurisdiccional fue planteada directamente ante este Organismo. Al respecto, según lo señalado en los párrafos 4, 14 y 15 esta Corte identifica que los accionantes sí promovieron el cumplimiento del fallo constitucional ante la jueza ejecutora, así mismo se verifica que previo a presentar la acción directamente ante este Organismo los accionantes mediante escritos de fecha 07 y 21 de octubre de 2021 solicitaron a la jueza ejecutora la remisión del expediente. Adicional, se observa que la jueza ejecutora mediante providencia de fecha 29 de octubre de 2021, se rehusó tácitamente a remitir el expediente, aduciendo que se “*encuentra ejecutando todos los actos que estima necesario a fin de obtener el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas dentro de la sentencia constitucional dictada en la presente causa*”. Sobre este punto es necesario aclarar que en casos anteriores la Corte ya ha mencionado que la remisión del expediente a este Organismo no impide que los jueces ejecutores realicen los actos necesarios para el cumplimiento de la sentencia y para que ejerzan las facultades que les otorga la ley para el efecto.
22. En ese sentido, la acción fue presentada el 15 de noviembre de 2021 y la sentencia cuyo cumplimiento se persigue fue emitida y notificada el 19 de noviembre de 2020, por lo que se observa que existió un plazo razonable para que se dé cumplimiento a la misma, además, los accionantes informaron sobre el incumplimiento por parte de la entidad obligada, requiriendo que se remita el expediente ante la Corte Constitucional, sin que la juzgadora lo haya hecho durante el término previsto para el efecto. En tal virtud, se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y la CRSPCCC para analizar el fondo de la acción incoada.
23. En cuanto a lo señalado por los accionantes en el párrafo 15 *ut supra*, es necesario señalar que este Organismo carece de competencia para pronunciarse sobre la autenticidad de este documento, por cuanto este no es el objeto de la acción de incumplimiento. Por tanto, las inconformidades expresadas por los accionantes sobre el certificado de afectación y licencia urbanística no guardan relación directa con la medida de reparación dispuesta por el juez de segunda instancia. En consecuencia, la Corte no se pronunciará al respecto.

⁷ CCE, sentencia 103-21-IS, de 17 de agosto de 2022, párr. 30.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

24. En el presente caso, los accionantes en su informe actualizado sobre sus pretensiones alegan que las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 19 de noviembre de 2020 emitida por la Corte Provincial no han sido cumplidas en su totalidad ya que “en el certificado de afectación y licencia urbanística no se ha determinado el tiempo razonable de resolver la situación jurídica de su propiedad”. Frente a estas alegaciones, el GAD municipal de Cuenca sostiene que el nuevo certificado cumple con todos los requisitos dispuestos en sentencia fue emitido con fecha 23 de diciembre de 2021.
25. En atención a este cargo, y al considerar que la acción de incumplimiento tiene por objeto la verificación del cumplimiento integral de las medidas dictadas dentro de una sentencia o dictamen constitucional, se plantea el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿La medida de reparación ordenada en la sentencia de 19 de noviembre de 2020, respecto a la emisión de un nuevo certificado de afectación y licencia urbanística, ha sido cumplida conforme los parámetros dictados por la Corte Provincial?

26. En esta sección, la Corte sostendrá que la medida de reparación integral ordenada por la Corte Provincial mediante sentencia de 19 de noviembre de 2020 ha sido cumplida de manera defectuosa, por tardía, ya que de la revisión del expediente se verifica que el nuevo certificado, con todos los requisitos ordenados en la sentencia de la Corte Provincial, fue emitido el 23 de diciembre de 2021.
27. La sentencia cuyo cumplimiento se alega ordenó:

[...] en el término de diez días, el GAD Municipal de Cuenca, a través de los funcionarios competentes, confieran un nuevo certificado de afectación y licencia urbanística a los accionantes, que contenga:

- i) la información de la vigencia de la afectación, total o parcial de la propiedad,
- ii) si los estudios dejados sin efecto modifican la afectación total o parcial del predio,
- iii) si no se va a modificar el destino de la afectación y
- iv) el tiempo razonable de resolver la situación jurídica de la propiedad de los accionantes.

28. Este organismo observa que existe una única medida de reparación que constituye una disposición a ser cumplida en el término de 10 días, esto es la emisión del certificado que cuente con las características señaladas en la sentencia cuyo incumplimiento se alega. En

ese sentido, a este Organismo le corresponde verificar si el sujeto obligado, en este caso, el GAD Municipal de Cuenca, cumplió con la emisión de un nuevo certificado con los criterios exigidos por la sentencia en el término ordenado.

- 29.** El término señalado por la sentencia no fue cumplido por el GAD Municipal de Cuenca. Recién el 15 de julio de 2021, la entidad obligada emitió un nuevo certificado. Sin embargo, a consideración de la jueza ejecutora, este se encontraba incompleto, pues no reunía las cuatro características ordenadas en sentencia.⁸ De allí que dicha jueza en aplicación del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial,⁹ impuso al Alcalde de Cuenca una multa compulsiva progresiva de una quinta parte de una RBU diaria.¹⁰
- 30.** De esta manera, después de varias solicitudes de prórroga solicitadas por el GAD Municipal de Cuenca y términos otorgados por la jueza ejecutora, se observa que el 23 de diciembre de 2021 el GAD Municipal de Cuenca puso en conocimiento de la jueza ejecutora un nuevo certificado de afectación y licencia urbanística, además de solicitar que se deje sin efecto la multa compulsiva.
- 31.** Dicho certificado cumplió con las cuatro características conforme se detalla en el cuadro a continuación:

⁸ Mediante providencia de 28 de septiembre de 2021, se dispuso un término de 8 días para que cumplan con las dos últimas medidas de reparación, bajo prevención de aplicar la multa del Art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial. Se delegó además a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de conformidad con el Art. 21 de la LOGJCC.

⁹ Art. 132.- Facultades coercitivas de las juezas y jueces. - En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación. Las cantidades serán determinadas considerando la cuantía o la naturaleza del asunto y las posibilidades económicas del obligado, de tal manera que signifiquen una efectiva constricción psicológica al cumplimiento de lo dispuesto. Siguiendo estos lineamientos, los jueces podrán imponer multas de entre una quinta parte de una remuneración básica unificada, y una remuneración básica unificada diaria, sin que en ningún caso exceda de veinticinco remuneraciones básicas unificadas; la sanción se aplicará sin perjuicio del cumplimiento del mandato; y, 2. Remitir los antecedentes a la Fiscalía General, si estimare que la resistencia a la orden judicial pueda encuadrar en infracción penal.

¹⁰ Mediante providencia de fecha 29 de octubre de 2021 en aplicación al Art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial, se impuso al Alcalde de Cuenca la multa compulsiva progresiva de una quinta parte de una RBU diaria, hasta el cumplimiento de lo requerido.

Tabla 1: Verificación del cumplimiento del contenido establecido en sentencia del certificado de afectación y licencia urbanística

Sentencia emitida por la Corte Provincial el 19 de noviembre de 2020	Certificado de afectación y licencia urbanística emitido por el GAD Municipal de Cuenca el 23 de diciembre de 2021	¿Cumple con el contenido establecido en la sentencia?
Requisito 1: Información de la vigencia de la afección, total o parcial de la propiedad.	No existe plano de reforma o modificación aprobado por el I. Concejo Cantonal, ente regulador, razón por la cual la afectación sigue vigente mientras el I. Concejo Cantonal de Cuenca no apruebe cambios o disponga la baja del plano que rige en el sector	✓ Cumple: Se establece que la afectación sigue vigente .
Requisito 2: Si los estudios dejados sin efecto, modifican la afección total o parcial del predio.	El Acto de dejar sin efecto el anuncio del proyecto no modifica la afección constante en el plano aprobado por el I. Concejo Cantonal el 20 de enero de 2017.	✓ Cumple: Se establece que el Acto de dejar sin efecto el anuncio del proyecto no modifica la afección.
Requisito 3: Si no se va modificar el destino de la afectación.	El destino de la afectación dispuesta sobre el bien de los propietarios no se va a modificar.	✓ Cumple: Se establece que el destino de la afectación no se va a modificar.
Requisito 4: El tiempo razonable de resolver la situación jurídica de la propiedad de los accionantes.	Se establece un plazo de tres años desde la notificación del anuncio del proyecto para la concreción del mismo, esto es la declaratoria de utilidad pública y respectiva indemnización.	✓ Cumple: Se establece un plazo de 3 años.

32. Así mismo, se evidencia que la jueza ejecutora en el informe en el que remitió el proceso a la Corte Constitucional concluyó que el certificado de afectación y licencia urbanística emitido por el GAD Municipal de Cuenca el 23 de diciembre de 2021 cumple con los requisitos ordenados en la sentencia de fecha 19 de noviembre de 2020, porque “no existen otras obligaciones de hacer que deban ser cumplidas por el GAD Municipal de Cuenca”.
33. Ahora bien, en relación con el transcurso del tiempo en el cumplimiento de la sentencia alegada, la Corte ha señalado que, para establecer el cumplimiento defectuoso por tardío

de una medida, deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento; y, ii) falta de justificación razonable para el retardo.¹¹ En el caso concreto se verifica que la sentencia de segunda instancia emitida y notificada el 19 de noviembre de 2020 otorgó el término de 10 días para que el GAD Municipal de Cuenca expida un nuevo certificado de afectación y licencia urbanística. Además, se observa que la jueza ejecutora dictó mandamiento de ejecución el 20 de abril de 2021,¹² otorgándole al GAD Municipal de Cuenca el término de 10 días para que cumpla con lo ordenado por la sentencia impugnada, sin que la entidad accionada se haya pronunciado solicitando una prórroga o justificando de manera razonada los motivos del retardo en su cumplimiento. Posteriormente, se observa que recién el 03 de junio de 2021,¹³ es decir, después de que el término otorgado por la jueza ejecutora feneció, el GAD solicitó una prórroga para emitir el certificado. Se observa que la entidad accionada no cumplió con el nuevo término otorgado, la jueza ejecutora otorgó un término adicional que tampoco fue cumplido por el GAD Municipal de Cuenca.¹⁴

34. Así mismo, de la revisión del expediente y según lo mencionado en el párrafo 27 *ut supra*, aunque el GAD Municipal de Cuenca otorgó un nuevo certificado el 15 de septiembre de 2021, este se encontraba incompleto. De la revisión del expediente se evidencia que la entidad accionada no justificó oportunamente las razones por las que no podría cumplir con lo ordenado en sentencia, ya que se observa que de manera sistemática el GAD Municipal de Cuenca omitió pronunciarse o lo hizo una vez que los múltiples términos otorgados por la jueza ejecutora, fenecieron, en ese sentido inclusive se observa la imposición de una multa compulsiva según lo señalado en el párrafo 27 *ut supra*, por la persistencia en el incumplimiento por parte de la entidad accionada. En consecuencia, el certificado fue emitido más de un año después de notificada la sentencia. Este Organismo

¹¹ CCE, sentencia No. 015-10-SIS-CC de 23 de septiembre de 2010; sentencia. 24-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 21, sentencia 64-20-IS/23, párr. 25, sentencia 2-19-IS/23, párr. 38.

¹² Mediante providencia de 20 de abril de 2021 la jueza ejecutora emitió mandamiento de ejecución disponiendo que dentro del término de 10 días cumpla con lo ordenado por la sentencia de segunda instancia.

¹³ El 3 de junio de 2021 el GAD Municipal de Cuenca presentó un escrito, informando que, para dar cumplimiento a la sentencia constitucional, esto es la emisión de un nuevo certificado, es necesario efectuar un nuevo ingreso de los documentos al sistema SIGTRAM: pero que, a fin de viabilizar la ejecución de la sentencia, el Director General de Control Municipal. Arq. Juan Carlos Rodríguez, a dispuesto a TIC'S que se proceda con las modificaciones necesarias. Fs. 190.

¹⁴ Mediante providencia de 01 de julio de 2021 la jueza otorgó el término de 48 horas para que la entidad accionada informe sobre el avance de las modificaciones al sistema. Mediante providencia de 14 de septiembre de 2021 se otorgó un plazo de 72 horas para que la entidad accionada, bajo prevenciones legales, dé cumplimiento a la sentencia. Mediante providencia de 28 de septiembre de 2021, se dispuso un término de 8 días para que cumpla con las dos últimas medidas de reparación, bajo prevención de aplicar la multa del Art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial. Se delegó además a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de conformidad con el Art. 21 de la LOGJCC.

concluye que el GAD Municipal de Cuenca incurrió en un cumplimiento defectuoso -por tardío- en cuanto a la ejecución de la medida dentro del término señalado en la sentencia acusada como incumplida.

- 35.** Debido al cumplimiento defectuoso por tardío, se acepta parcialmente la presente acción y se realiza un llamado de atención al GAD Municipal de Cuenca. Además, se le recuerda que las medidas de reparación integral dispuestas en procesos de garantías jurisdiccionales deben ser cumplidas en el término establecido en las sentencias constitucionales y, en ausencia de este, de forma inmediata.¹⁵

7. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento 116-21-IS.
2. Declarar el cumplimiento defectuoso -por tardío- de la sentencia dictada el 19 de noviembre de 2020, por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
3. Llamar la atención al GAD Municipal de Cuenca por el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida de reparación dispuesta en la sentencia de 19 de noviembre de 2020.
4. Notifíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ LOGJCC, artículo 162; y CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46.

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 noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

11621IS-60c8f



Caso Nro. 116-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 55-22-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 55-22-IS

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

SENTENCIA 55-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la demanda de acción de incumplimiento. Se declara que existió un cumplimiento defectuoso de la medida de reparación de publicación de disculpas públicas y que no existe la obligación de remitir el expediente a la jurisdicción contenciosa administrativa, por cuanto no se reconoció a favor del accionante una indemnización económica.

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de septiembre de 2021, Luis Ernesto Lema Vega presentó una demanda de acción de protección en contra de la Coordinación Zonal 1 del Ministerio de Salud Pública (“**entidad accionada**”), concretamente, impugnó la acción de personal 2017-136-LOSEP de 28 de febrero de 2017, a través de la cual se dio por terminado su nombramiento provisional.¹
2. El 5 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Ibarra (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y dispuso: i) dejar sin efecto la acción de personal impugnada, ii) que se reintegre al señor Luis Lema a las funciones que venía desempeñando hasta que se convoque al respectivo concurso de méritos y oposición y iii) la publicación de disculpas públicas en la página web de la entidad accionada. El 12 de octubre de 2021, la entidad accionada interpuso recurso de apelación.
3. El 14 de octubre de 2021, la Unidad Judicial negó el recurso de apelación por no haberse interpuesto de manera oral en la audiencia y al haberse presentado de manera escrita por fuera del término señalado en el artículo 24 de la LOGJCC.
4. El 25 de enero de 2022, Luis Lema solicitó a la Unidad Judicial que inicie el proceso de ejecución de la sentencia constitucional a fin de que se le reconozca el pago de remuneraciones no percibidas, en consecuencia, solicitó que se remita el proceso a la

¹ Proceso 10333-2021-01851.

jurisdicción contenciosa administrativa para que tenga lugar el trámite previsto en el artículo 19 de la LOGJCC.

5. El 21 de febrero de 2022, la Unidad Judicial negó la solicitud antes señalada por cuanto se debe “dar estricto cumplimiento a lo dispuesto mediante sentencia [...] dejando a salvo el derecho del peticionario de iniciar las acciones de las que tuviera derecho las instancias correspondientes respecto al pago de las remuneraciones no percibidas”.²
6. El 24 de febrero de 2022, Luis Lema solicitó la revocatoria del auto mencionado en el párrafo 5 *supra* e insistió que se envíe el expediente a la jurisdicción contenciosa administrativa.
7. El 3 de marzo de 2022, la Unidad Judicial, con base en el artículo 19 de la LOGJCC, negó lo solicitado y se ratificó en lo señalado en el auto de 21 de febrero de 2022.
8. El 18 de marzo de 2022, Luis Ernesto Lema Vega (“**accionante**”) presentó demanda de acción de incumplimiento de la sentencia constitucional ante la Unidad Judicial y solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional acompañado del respectivo informe.
9. Conforme al sorteo correspondiente, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento el 25 de julio de 2023 y dispuso que el Ministerio de Salud Pública (“**MSP**” o “**entidad accionada**”), en el término de cinco días, informe a esta Corte sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional.
10. El 4 octubre de 2023, el juez sustanciador dispuso que el MSP informe documentadamente sobre el cumplimiento de la medida de reparación ordenada en el numeral 3.3 de la sentencia, esto es, la publicación de disculpas en la página web del MSP. Igual disposición se dirigió al accionante.
11. El 12 de octubre de 2023, el accionante informó a esta Corte que la entidad accionada no publicó las disculpas en su página web.
12. El 17 de octubre de 2023, la entidad accionada informó a este Organismo que: i) el responsable zonal de Asesoría Jurídica solicitó al responsable de la Gestión Zonal de Comunicación, Imagen y Prensa Zona 1, informe el cumplimiento de la mencionada medida de reparación (memorando MSP-CZ1-GZAJ-2023-0546-M) y ii) mediante

² Expediente de la Unidad Judicial, foja 102.

memorando MSP-CZ1-GZCIP-2023-0056-M de 12 de octubre de 2023, el responsable de la Gestión Zonal de Comunicación, Imagen y Prensa Zona 1 indicó que “se procede a realizar la publicación, misma que se encuentra en la página Web de la institución. <http://www.saludzona1.gob.ec/cz1/>”.

2. Competencia

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

3. Resolución cuyo incumplimiento se demanda

- 14.** La sentencia emitida el 5 de octubre de 2021 por la Unidad Judicial, en la parte pertinente, textualmente señaló:

- 1.** Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo, seguridad jurídica y falta de garantía de motivación, reconocidos en los Arts. 82, 33 y 76.7. 1) de la Constitución de la República.
- 2.** Aceptar parcialmente la Acción de Protección propuesta por MSc. Luis Ernesto Lema Vega.
- 3.** Como medidas de reparación integral conforme lo determina el Art.18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se ordena:
 - 3.1** Dejar sin efecto la Acción de Personal No. 2017-136-LOSEP de 28 de febrero de 2017, en la cual la Dra. Bernarda Salas como Coordinadora Zonal I, Salud, notifica con la Terminación del Nombramiento Provisional a MSc. Luis Ernesto Lema Vega.
 - 3.2** Reintegrar al MSc. Luis Ernesto Lema Vega a sus funciones que venía desempeñando hasta el momento en que finalizó su nombramiento, esto es como Analista Zonal Financiero (Servidor Público 7) con nombramiento provisional, hasta que la Coordinación Zonal I Salud del Ministerio de Salud Pública del Ecuador convoque al respectivo concurso de méritos y oposición, a través del cual el accionante tendrá la oportunidad de participar para acceder al nombramiento definitivo.
 - 3.3** Se dispone la publicación, en la página webside Ministerio de Salud Pública del Ecuador, de las disculpas públicas a favor del MSc. Luis Ernesto Lema Vega por haber sufrido la afectación a los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo al debido proceso en la garantía de la motivación del acto administrativo, reconocidos en los Arts. 82, 76. 7. 1) y 33 de la Constitución de la República.

4. Consideraciones previas

15. Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera oportuno determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. La Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó (i) a petición de parte afectada y (ii) ante el juez ejecutor.
16. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de parte y ante el juez ejecutor están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,³ en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: i) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional y ii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.⁴
17. En el caso en análisis se cumplieron los dos requisitos, por lo siguiente: La Corte observa que el accionante mediante escritos de 25 de enero y 24 de febrero de 2022 (párrafos 4 y 5 *supra*) requirió a la Unidad Judicial el envío del expediente a la jurisdicción contenciosa administrativa a fin que se ejecute la reparación económica. Estas peticiones fueron negadas por la Unidad Judicial. El 18 de marzo de 2022, el accionante presentó acción de incumplimiento y solicitó la remisión del expediente constitucional (párrafo 8 *supra*), por ende, se cumple el requisito (i). Respecto al requisito ii), este se entiende cumplido, en tanto, a criterio de la Unidad Judicial la sentencia no contiene una orden de reparación económica y no existen acciones que ejecutar. Adicionalmente, posterior a la presentación de la acción de incumplimiento, la Unidad Judicial emitió su informe con relación al presunto incumplimiento de la sentencia constitucional. Por lo tanto, corresponde a este Organismo analizar el alegado incumplimiento.

5. Argumentos de los sujetos procesales

5.1. Argumentos del accionante

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

⁴ Respecto al requisito (i), la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe. Respecto al requisito ii), el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. El requerimiento de remisión del expediente no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

18. El accionante señala que, con fundamento en el artículo 163 de la LOGJCC, el 25 de enero de 2022, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que inicie el proceso de ejecución de la sentencia, a fin que se le “reconozca el derecho que [le] corresponde con el pago de las remuneraciones no percibidas” conforme al artículo 19 de la LOGJCC. Agrega que, la Corte Constitucional, en la sentencia 57-18-IS/21, reconoció que es procedente el pago de las remuneraciones dejadas de percibir pese a que no se haya ordenado expresamente en la sentencia, siempre que se cumplan las circunstancias descritas en dicha sentencia.
19. A partir de un recuento de los antecedentes detallados en los párrafos 4 a 7 *supra*, señala que la jueza de la Unidad Judicial ha incumplido con la ejecución de la sentencia constitucional puesto que no ha remitido el expediente a la jurisdicción contenciosa administrativa para que tenga lugar el trámite previsto en el artículo 19 de la LOGJCC y sentencias de la Corte Constitucional 004-13-SAN-CC, caso 0015-10-AN y 011-16-SIS-CC, caso 0024-10-IS.
20. La pretensión del accionante es que se declare el incumplimiento de la sentencia constitucional, específicamente, en lo relativo al pago de remuneraciones dejadas de percibir y se remita copias certificadas del expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que se proceda al cálculo de la reparación económica.

5.2. Informe de la Unidad Judicial⁵

21. La jueza de la Unidad Judicial señala que la sentencia constitucional “aceptó parte [del petitorio del accionante], no todo lo que se requirió, en virtud de no ser procedente”, razón por la cual se ordenó tres medidas de reparación —las identificadas en el párrafo 14 *supra*—.
22. Por otra parte, precisa que el accionante “no apeló ante la Corte Provincial de Imbabura”, a efectos de reclamar el pago de remuneraciones dejadas de percibir.
23. Finalmente, señala que “ante la petición efectuada por el accionante, en la cual solicita el pago de remuneraciones, mediante decreto de fecha 3 de marzo de 2022, se hace saber que de acuerdo al Art. 19 de la [LOGJCC], el accionante debe en juicio contencioso administrativo seguir al Estado, toda vez que, la accionada era la Coordinación Zonal 1 del Ministerio de Salud Pública” (sic).

⁵ Véase expediente de la Unidad Judicial, fs.124, 124 vta. y 125.

6. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

24. Esta Corte toma nota de que, según la documentación que reposa en el expediente de instancia, se encuentra que se dejó sin efecto el acto administrativo que terminó el nombramiento provisional del accionante y en consecuencia fue reintegrado a sus funciones.⁶ Sobre estas medidas (las referidas en los numerales 3.1 y 3.2 del decisorio de la sentencia) no existe ninguna objeción, razón por la que no cabe plantearse ningún problema jurídico al respecto.
25. Respecto de la medida de reparación de publicación de las disculpas públicas (la referida en el numeral 3.3 del decisorio de la sentencia), el accionante señaló que no ha sido cumplida, mientras que la entidad accionada en el último escrito dirigido a esta Corte informó que publicó las disculpas en su página web. Por ende, el primer problema jurídico que debe resolver la Corte es: *La entidad accionada ¿cumplió con la publicación de disculpas públicas ordenadas en sentencia?*
26. Ahora, independientemente de las medidas de reparación ordenadas en el fallo, el accionante cuestiona la falta de remisión del expediente constitucional a la jurisdicción contenciosa administrativa para que tenga lugar la ejecución de la reparación económica. La obligación de remisión del expediente (“**obligación**”) está condicionado al hecho de que se haya reconocido en la sentencia constitucional el pago de una reparación económica que deba cuantificarse en dinero (“**condición**”).⁷ Por lo tanto, corresponde a este Organismo determinar, en un segundo problema jurídico, si la sentencia constitucional reconoció a favor del accionante la “condición” y, solo en el caso que esta respuesta sea afirmativa, corresponde analizar el incumplimiento de la “obligación” a partir del planteamiento de un tercer problema jurídico. Por lo tanto, el segundo problema jurídico que debe resolver la Corte es: *La sentencia demandada como incumplida*

⁶ Fojas 98, 100 y 124 vta. del expediente de instancia.

⁷ LOGJCC. “Art. 19.- *Reparación económica*. - Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse Recurso de Apelación en los casos que la ley lo habilite”.

La CCE en sentencia 11-16-SIS-CC, de 22 de marzo de 2016, p. 27, determinó que “[e]l proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo cual el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente. En el caso que el juez de instancia incumpliere su obligación, la solicitud de inicio del proceso puede realizarla la persona beneficiaria de la reparación económica y/o el sujeto obligado, sin perjuicio del incumplimiento de sentencia en el que incurra el juez de instancia”.

¿reconoció a favor del accionante una reparación económica como parte de la reparación integral?

6.1. Primer problema jurídico: ¿La entidad accionada cumplió con la publicación de disculpas públicas ordenadas en sentencia?

27. A partir de la documentación que obra del expediente de instancia, se advierte que la entidad accionada no justificó el cumplimiento de la medida de reparación de disculpas públicas ante el órgano ejecutor de la sentencia.
28. Esta Corte requirió que se informe el cumplimiento de la medida de reparación (párrafo 10 *supra*). El 12 de octubre de 2023, el accionante señaló que la medida fue incumplida (párrafo 11 *supra*). El 17 de octubre de 2023, la entidad accionada informó que se ha publicado las disculpas públicas en el siguiente link: <http://www.saludzonal.gob.ec/cz1/> (párrafo 12 *supra*).
29. Al respecto, en el link referido por la entidad accionada consta la publicación de disculpas públicas a favor del accionante, con el siguiente texto:

DISCULPAS PÚBLICAS

En referencia a la acción de Protección Nro. 10333-2021-01851, en la cual se dispone la publicación, en la página webside Ministerio de Salud Pública del Ecuador, de las disculpas públicas a favor del Msc. Luis Ernesto Lema Vega por haber sufrido la afectación a los derechos a la seguridad jurídica al trabajo al debido proceso en la garantía de la motivación del acto administrativo, reconocidos en los Arts. 82, 76.7.I) y 33 de la Constitución de la República.

30. Esta Corte toma nota que la publicación de las disculpas públicas se efectuó solo luego del requerimiento realizado por este Organismo. Conforme quedó evidenciado en el párrafo 12 *supra*, la entidad accionada —en el memorando MSP-CZ1-GZCIP-2023-0056-M de 12 de octubre de 2023— indicó que “se procede a realizar la publicación, misma que se encuentra en la página web de la institución”.
31. En definitiva, la entidad accionada no demostró que previamente al requerimiento de la Corte haya publicado las disculpas públicas, sino que, lo hizo posteriormente a tal requerimiento. La publicación de las disculpas se realizó después de dos años de emitida la sentencia. La entidad accionada no expresa ningún argumento intentando justificar el retardo excesivo en la publicación de la medida de reparación en referencia.

32. Por último, es oportuno precisar que, si bien en la sentencia constitucional no se concedió un plazo para la publicación de las disculpas públicas, conforme a la jurisprudencia de este Organismo, las decisiones constitucionales deben cumplirse de manera inmediata.⁸ El retardo en el incumplimiento de una medida de reparación y la falta de justificación para el retardo constituye un cumplimiento defectuoso.⁹
33. Por lo expuesto, esta Corte determina que la medida de reparación de publicación de disculpas públicas fue cumplida de forma tardía y sin justificación válida; por ende, es defectuosa, por lo que corresponde: i) llamar la atención al MSP y ii) ordenar que se realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades por el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿La sentencia demandada como incumplida reconoció a favor del accionante una reparación económica como parte de la reparación integral?

34. A partir de la revisión de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia constitucional (párrafo 14 *supra*) se advierte que en ninguna de estas se ordena el pago de una indemnización económica, por el contrario, respecto de los valores dejados de percibir —solicitados por el accionante—, expresamente indicó que deja a salvo el derecho del accionante “de reclamar en el juicio contencioso administrativo pertinente, conforme así lo determina el Art. 19 de la [LOGJCC]”.¹⁰ Al respecto, este Organismo recuerda que “el objeto de la acción de incumplimiento es hacer efectivas las medidas dispuestas por la sentencia constitucional en cuestión, mas no exigir —por regla general— el cumplimiento de otras medidas no contenidas —ni aun de forma implícita— en la decisión”.¹¹
35. Ahora bien, el accionante considera que, más allá de lo señalado dentro de la parte decisoria de la sentencia, la Unidad Judicial habría reconocido a su favor el pago de los haberes dejados de percibir, argumento que ha sido negado por la Unidad Judicial, conforme a lo detallado en los párrafos 21, 22 y 23 *supra*. En definitiva, el accionante implícitamente alega la aplicación del precedente constitucional 109-11-IS/20.

⁸ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46; y, CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 19.

⁹ CCE, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 38; y, CCE, sentencia 52-17-IS/22, 5, de mayo de 2022, párr. 40.

¹⁰ Foja 86 vta. del expediente de instancia.

¹¹ CCE, sentencia 37-17-IS/21, 30 de junio de 2021, párr. 30.

36. El precedente constitucional contenido en la sentencia 109-11-IS/20 —emitido en el contexto de acciones de amparo constitucional y aplicado en casos de acción de protección—,¹² establece que corresponde cumplir con el pago de haberes dejados de percibir, aunque no se hayan ordenado expresamente en sentencia, siempre que se verifiquen cuatro circunstancias: i) que el accionante impugnó el acto administrativo que lo separó de la institución; ii) que se solicitó dentro de la demanda la reparación económica, iii) que se aceptó la acción de protección y iv) no se incluyó en la sentencia la orden expresa de pago de haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que *implícitamente se ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria* [consecuencia jurídica].¹³
37. De la revisión de la sentencia que acepta la acción de protección no se sigue que implícitamente se ordenó el pago de haberes dejados de percibir por las razones que a continuación se indican: La Unidad Judicial, al argumentar su decisión, en el acápite denominado “Reparación Integral”, hace referencia al hecho de que el accionante solicitó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, no obstante, al determinar las medidas de reparación no consideró a la reparación económica como procedente. La Unidad Judicial consideró que “es viable de reparar el daño ocasionado, disponiendo su reinserción al lugar de trabajo que lo tenía como analista financiero”.¹⁴ La Unidad Judicial ordenó como medidas de reparación, únicamente, las identificadas en el párrafo 14 *supra*, en las que no consta la reparación económica.
38. Por lo tanto, el presente caso no se subsume en la regla de precedente determinada en el caso 109-11-IS/20, en tanto, conforme quedó expuesto, la Unidad Judicial no omitió pronunciarse sobre la reparación económica, sino que, por el contrario, simplemente no la consideró pertinente para reparar del daño causado. En definitiva, la sentencia no contiene implícitamente una orden de pago. Adicionalmente, es oportuno precisar que esta Corte

¹² En sentencia 57-18-IS/21, de 18 de agosto de 2021, la Corte determinó:

“25. Conviene resaltar que, si bien la regla recogida en la sentencia No. 109-11-IS/20 ha sido aplicada mayoritariamente en acciones de incumplimiento provenientes de acciones de amparo, dentro de la sentencia no. 55-13-IS/19 -que deviene de una acción de protección, esta Corte analizó la pretensión de las accionantes en la demanda de acción de protección y lo ordenado en las sentencias de primera y segunda instancia. De manera tal que la Corte aplicó la regla antes mencionada sin citarla expresamente. Este Organismo considera que la regla en cuestión es aplicable también a las acciones de protección ya que, si esta es aplicable a las acciones de amparo, en las que, por regla general, la declaración de vulneración de derechos constitucionales no implicaba automáticamente la reparación del daño, más aún lo debería ser en las acciones de protección, en las que expresamente se prevé el deber de reparar”.

¹³ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 28 y sentencia 57-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 26.

¹⁴ Foja 86 del expediente de instancia.

en sentencia 20-22-IS/23¹⁵ sostuvo que el criterio contenido en el fallo 57-18-IS/21 (que determina que el criterio de la sentencia 109-11-IS/20 es procedente en acciones de protección) no es aplicable en aquellos casos en que de forma expresa se señala en la sentencia que los accionantes deben iniciar el trámite respectivo, de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC, sin ordenar el pago de una reparación económica y sin ninguna referencia a por qué dicho pago sería necesario para reparar la vulneración del derecho.

39. Esta Corte recalca que la determinación respecto a que el pago de los valores dejados de percibir deba reclamarse por la vía contencioso administrativa conforme al artículo 19 de la LOGJCC, tal como se determinó la sentencia 94-22-IS/23 “no equivale a una medida de reparación económica”.¹⁶
40. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que la sentencia demandada como incumplida no reconoció a favor del accionante una reparación económica como parte de la reparación integral, por tanto, no existía la obligación de la Unidad Judicial de remitir el expediente a la jurisdicción contenciosa administrativa a fin que tenga lugar el procedimiento previsto en el artículo 19 de la LOGJCC y sentencias 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, por ende, no corresponde analizar un tercer problema jurídico.

7. Decisión

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

1. *Aceptar parcialmente* la acción de incumplimiento 55-22-IS.
2. *Declarar* el cumplimiento de las medidas de reparación de dejar sin efecto la Acción de Personal 2017-136-LOSEP de 28 de febrero de 2017 y el reintegro del accionante a las funciones de analista zonal financiero.
3. *Declarar* el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación de publicación de disculpas públicas dispuesta en la sentencia constitucional de 5 de octubre de 2021.

¹⁵ CCE, sentencia 20-22-IS/23, 30 de agosto de 2023, párr. 44.

¹⁶ CCE, sentencia 94-22-IS/23, 28 de junio de 2023, párr. 39.

4. *Realizar* un severo llamado de atención a la Coordinación Zonal 1 del Ministerio de Salud Pública por el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional de 5 de octubre de 2021.
5. *Ordenar* que el Ministerio de Salud Pública realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones por el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional de 5 de octubre de 2021. El Ministerio informará el cumplimiento de esta medida en el término de 90 días.
6. *Declarar* que la sentencia constitucional de 5 de octubre de 2021 no contiene una medida de reparación económica.
7. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5522IS-60ac2



Caso Nro. 55-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 57-22-IS/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 57-22-IS

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

SENTENCIA 57-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el juez de la Unidad Judicial Civil (Quitumbe) con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en el contexto de una acción de protección, luego de verificar que el juez ejecutor inobservó el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento y los requisitos desarrollados por la jurisprudencia de la Corte.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 7 de agosto de 2020, José Vicente Vera García (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Dirección General de Aviación Civil.¹ Como medida de reparación integral, el accionante solicitó: (i) Que se respete la temporalidad de su nombramiento, hasta que exista ganador del concurso para el puesto que ocupaba; (ii) el pago de las remuneraciones que dejó de percibir, incluyendo los beneficios legales, aportes al IESS, fondos de reserva, intereses y gastos procesales; (iii) la reparación económica por los daños inmateriales causados; y, (iv) que la Dirección General de Aviación Civil pida disculpas públicas.²
2. El conocimiento de esta acción recayó ante el juez de la Unidad Judicial Civil (Quitumbe) con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**juez ejecutor**”), bajo el número 17233-2020-02377.
3. El 31 de agosto de 2020 se realizó la audiencia pública. En esta diligencia el juez de instancia rechazó la acción de protección presentada por el accionante. La sentencia fue notificada a las partes el 2 de septiembre de 2020.³ Producto de la apelación

¹ En su demanda alegó la vulneración del derecho al trabajo, la seguridad jurídica, motivación y legalidad administrativa. Alegó que la transgresión de estos derechos fue producto de la terminación de su nombramiento provisional realizada por la Dirección General de Aviación Civil, en septiembre de 2019.

² Foja 26 del expediente de instancia.

³ Foja 101 del expediente de instancia.

presentada por el accionante, el proceso pasó a conocimiento de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Sala”).

4. La Sala, en sentencia de 23 de octubre de 2020, resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación del accionante y revocar la sentencia de primera instancia. Adicionalmente, ordenó como reparación integral, lo siguiente: (i) El reintegro inmediato del accionante como funcionario de la Dirección General de Aviación Civil hasta que exista un ganador del concurso para ejercer dicho cargo; (ii) el pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde su salida, incluidos los beneficios legales, aportes al IESS y fondos de reserva; y, (iii) se ordenó también que la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.⁴
5. A fin de dar cumplimiento con la determinación de los valores ordenados por la Sala, el juez de primera instancia remitió copias certificadas al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito (“TDCA”), con arreglo a lo que prevé el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).⁵
6. Luego, el 5 de octubre de 2021, el TDCA emitió el mandamiento de ejecución dictado dentro del proceso de reparación económica.⁶ El TDCA determinó que la demandada debía cancelar, en el término de 5 días, los siguientes valores: (1) USD 20.342,50 al accionante por concepto de remuneraciones, beneficios legales y fondos de reserva; y, (2) transferir USD 3.915,40 al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por concepto de aportes personales y aporte patronal.⁷ Esta decisión fue puesta en conocimiento de las partes el 20 de octubre de 2021.⁸
7. En providencia de 8 de noviembre de 2021, el juez executor ordenó que la demandada, en el término de 72 horas, se pronuncie sobre el cumplimiento de lo ordenado en la acción de protección. Luego de un pedido de prórroga realizado por la demandada, el juez concedió el término de 7 días para que presente su informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
8. La demandada presentó su informe el 18 de noviembre de 2021. En dicho documento manifestó que ya se había dado cumplimiento al reintegro del accionante y que se

⁴ Foja 116 del expediente de instancia.

⁵ Foja 136 del expediente de instancia.

⁶ Juicio número 17811-2021-00700.

⁷ Foja 157 del expediente de instancia.

⁸ Foja 161 del expediente de instancia.

encontraban tramitando ante el Ministerio de Finanzas el envío de los fondos para cancelar la reparación económica ordenada.⁹

9. Posteriormente, el accionante presentó su pronunciamiento sobre el informe de la demandada. Además, le solicitó al juez ejecutor lo siguiente:

[s]e recuerda a su autoridad su obligación de ejecutar las sentencias constitucionales, de conformidad a los artículos 22, 162, 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial. En estos términos, ratifico la solicitud realizada el 04 de noviembre de 2021, con el fin de que se sancione a la parte accionada con una multa compulsiva y progresiva diaria.¹⁰

10. El juez ejecutor convocó a las partes a una audiencia el 8 de diciembre de 2021, para conocer el estado de la reparación integral ordenada a favor del accionante. En dicha audiencia el ejecutor resolvió que “[e]stán hechas las gestiones, pero ha sido muy lenta, por ello se concede el plazo de 45 días a partir de la fecha para que se proceda con el pago íntegro de la reparación integral. Caso contrario el suscrito emitirá el informe motivado para que el accionante inicie las acciones por [sic.] incumplimiento”.¹¹
11. El 26 de enero de 2022, el accionante solicitó, nuevamente, que se ordene la destitución de los funcionarios de la demandada y la imposición de multas compulsivas y progresivas diarias.¹² Pedido que fue insistido en varias ocasiones.¹³

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

12. Posteriormente, el 21 de febrero de 2022, el juez ejecutor preparó su informe motivado y ordenó que el proceso sea enviado a este Organismo “[c]on la finalidad de que conozca la petición de incumplimiento y sanción planteado[s] por el Dr. José Vicente Vera García”.¹⁴
13. El expediente fue ingresado a la Corte Constitucional el 12 de abril de 2022, cuyo sorteo recayó en el despacho de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, bajo el número 57-22-IS.
14. El 5 de octubre de 2023, en atención al orden cronológico de las causas, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y requirió: (i) que el juez ejecutor presente su

⁹ Fojas 191 – 194 del expediente de instancia.

¹⁰ Foja 196 (vuelta) del expediente de instancia.

¹¹ Foja 207 (vuelta) del expediente de instancia.

¹² Foja 2011 del expediente de instancia.

¹³ Ver escritos de 4 de febrero de 2022 y 14 de febrero de 2022.

¹⁴ Foja 223 del expediente de instancia.

informe motivado sobre el mencionado incumplimiento de la sentencia; y, (ii) que la Dirección General de Aviación Civil -demandada- se pronuncie también sobre el estado de ejecución de la sentencia.

15. No obstante, ni el juez executor ni la demandada atendieron el requerimiento realizado por esta Corte.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de las partes

3.1. Argumentos del accionante

17. En el presente caso, es el juez executor de la acción de protección 17233-2020-02377, quien, presentó -de oficio- la acción de incumplimiento (párrafo 12 *supra*), mediante su informe.¹⁵

3.2. Argumentos del juez executor

18. En su informe motivado el juez, en primer lugar, relató los antecedentes ya expresados en la primera sección de esta sentencia. Asimismo, el juez executor expresó que: “El Dr. José Vicente Vera García, en sus múltiples requerimientos solicita la destitución de los servidores responsables del incumplimiento de la sentencia, así como sanción a la parte accionada con la multa compulsiva y progresiva por el incumplimiento de la sentencia”.¹⁶
19. Luego de citar las disposiciones de la LOGJCC, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) y decisiones de este Organismo, el juez executor sostuvo que:

[s]e concluye que el suscrito juez no es competente para atender la petición planteada por el Dr. José Vicente Vera García, en torno a que se proceda a la “destitución de los servidores responsables del incumplimiento de la sentencia, toda vez que la destitución constituye una sanción frente al incumplimiento de la sentencia de garantía jurisdiccional,

¹⁵ Foja 223 del expediente de instancia.

¹⁶ Foja 220 del expediente de instancia.

incumplimiento que únicamente puede declararlo la Corte Constitucional. Por otro lado es necesario señalar que no se ha singularizado a persona alguna para la imposición de la multa compulsiva diaria.¹⁷

20. Finalmente, concluye el juez executor que es procedente que se remita el expediente a este Organismo “con la finalidad de que conozca la petición de incumplimiento y sanción planteado[s] por Dr. José Vicente Vera García”.¹⁸

4. Cuestión previa

21. Este Organismo se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la naturaleza *subsidiaria* de la acción de incumplimiento,¹⁹ cuyo objeto es verificar que una decisión constitucional haya sido cumplida íntegramente. En tal sentido, previo 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.²⁰
22. El artículo 96 del RSPCCC prevé que “en el caso de que el juez de instancia *no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia, y/o acuerdo reparatorio* dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente motivado argumentado *respecto a los impedimentos presentados*” (énfasis añadido). Esto, teniendo en cuenta que el juez executor tiene a su disposición todos los medios legales para dar cumplimiento a sus decisiones.
23. Adicionalmente, este Organismo ha resuelto que *de forma excepcional* la acción de incumplimiento “puede no iniciar a petición de parte interesada, sino del órgano encargado de su ejecución; tal excepcionalidad se justifica, exclusivamente, por la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional que deben ser claramente alegados”.²¹
24. Precisamente por la excepcionalidad del inicio -de oficio- de la acción de incumplimiento, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática al determinar que “la autoridad jurisdiccional debe presentar un informe debidamente motivado, en el que se expongan las razones por las cuales la ejecución oportuna de la sentencia

¹⁷ Foja 222 del expediente de instancia.

¹⁸ Foja 223 del expediente de instancia.

¹⁹ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023, párr. 31; CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 53; CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 25.

²⁰ En la sentencia 56-18-IS/22 (párr. 20), 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”.

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

constitucional ha sido imposible”.²² Este Organismo ha resuelto que si se omite esta justificación (informe motivado):

[l]os jueces, quienes están obligados a velar por la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, podrían dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo, por tanto, el tercero [sic.] elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.²³

25. En síntesis, conforme la jurisprudencia de este Organismo se ha determinado que cuando la acción de incumplimiento inicie de oficio, esta Corte deberá verificar, *prima facie*, que se cumpla lo siguiente: (i) que la autoridad judicial haya remitido su informe motivado en el que se demuestre que la ejecución haya sido imposible; y, (ii) que el juez ejecutor no haya logrado que la misma se cumpla en un plazo razonable.²⁴

26. En su informe, el juez ejecutor menciona que realizó las siguientes acciones para lograr el cumplimiento de la sentencia:

26.1. El 20 de octubre de 2021, el juez ejecutor dispuso “a la entidad accionada el cumplimiento integral de la sentencia emitida en el presente caso y el mandamiento de ejecución emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo”.²⁵

26.2. El 8 de noviembre de 2021, se ofició a la Dirección General de Aviación Civil para que se pronuncie sobre el cumplimiento de la sentencia.

26.3. El 18 de noviembre de 2021, se concedió una prórroga a la demandada para la presentación del informe requerido.

26.4. El 8 de diciembre de 2021, se realizó la audiencia en la que se debía informar sobre el cumplimiento de la sentencia. En esta diligencia, el juez ejecutor concedió 45 días para que la demandada dé cumplimiento integral a la sentencia.

26.5. El 31 de enero de 2022, el juez ejecutor corrió traslado a la accionada con el pedido de que se impongan multas diarias por el incumplimiento de la decisión.

²² CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 59.

²³ CCE, sentencia 136-21-IS/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 20.

²⁴ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

²⁵ Foja 218 (vuelta) del expediente de instancia.

27. En el informe presentado por el juez ejecutor únicamente enumera las acciones realizadas en el marco del cumplimiento de la sentencia. Esta Corte resalta que el juez se limitó a requerir el cumplimiento, sin que se verifique que haya empleado las atribuciones que le prevé la ley.
28. En efecto, el artículo 21 de la LOGJCC prevé que los jueces deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia [...] incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”. Asimismo, este Organismo ha reiterado que las autoridades judiciales cuentan con facultades de seguimiento, de aplicación de medidas correctivas, coercitivas y modulativas, por lo que, tienen a su disposición una serie de atribuciones para alcanzar el cumplimiento de las decisiones.²⁶
29. El juez en su informe menciona que el accionante le solicitó la destitución de los servidores públicos y que como dicha facultad es exclusiva de este Organismo, infiere que el accionante le requirió que remita el proceso a la Corte Constitucional, para que dé cumplimiento.²⁷ Esta Corte ya ha resuelto que este accionar “no es admisible, pues los jueces no están facultados para interpretar los recursos o acciones que consideran que los justiciables deben presentar”.²⁸
30. Adicionalmente, llama la atención de este Organismo que el juez se haya limitado a sostener que “no se ha singularizado a persona alguna para la imposición de la multa compulsiva diaria”.²⁹ Sin que haya argumentado ninguna imposibilidad para lograr la ejecución de la sentencia.
31. Como ya se dijo, la acción de incumplimiento es de carácter subsidiario. Con ello se busca “garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, *una vez que hayan agotado ‘todos los medios que sean adecuados y pertinentes’ para ello*” (énfasis añadido).³⁰
32. Sobre la base de lo expuesto, debido a que la presente acción no cumple con el requisito para ser presentada de oficio (informe motivado en el que se justifique la imposibilidad de hacer cumplir la sentencia), este Organismo se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa.

²⁶ CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023, párr. 36.

²⁷ Foja 222 del expediente de instancia.

²⁸ CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023, párr. 37.

²⁹ Foja 222 del expediente de instancia.

³⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

- 33.** Asimismo, esta Corte considera pertinente hacer un llamado de atención al juez de la Unidad Judicial Civil (Quitumbe) con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, por haber remitido la presente causa sin justificar los impedimentos para poder ejecutar la decisión a su cargo.

5. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento 57-22-IS.
2. *Llamar* la atención al juez de la Unidad Judicial Civil (Quitumbe) con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.
3. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
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 noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5722IS-60ac4

**Caso Nro. 57-22-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 124-22-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 124-22-IS

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

SENTENCIA 124-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por el señor Víctor Manuel Paredes Álvarez. En ella, solicitó el cumplimiento de la sentencia dictada el 29 de septiembre de 2010 dentro del proceso número 17452-2009-0421. La Corte resuelve desestimar la demanda por no cumplir con los requisitos establecidos en la LOGJCC.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. En sentencia de 10 de marzo de 2010, el juez Segundo de Tránsito de Pichincha¹ aceptó la acción de protección propuesta por el señor Víctor Manuel Paredes Álvarez (“**accionante**”) en virtud de que había sido separado de la Policía Nacional. En dicha decisión, el juez Segundo de Tránsito de Pichincha dejó sin efecto la resolución 2004-752-CCP de 5 de agosto de 2004 y dispuso su reintegro a la Policía Nacional y el pago de remuneraciones que dejó de percibir.²
2. El Comandante General de Policía y el Procurador General del Estado interpusieron recurso de apelación. El 29 de septiembre de 2010, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó la apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³ El Comandante General de la Policía Nacional presentó una acción extraordinaria de protección la cual fue signada con número 1872-10-EP. El 21 de marzo de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador inadmitió a trámite la acción.
3. El 6 de junio de 2013, Víctor Manuel Paredes Álvarez fue desvinculado nuevamente de la Policía Nacional de conformidad con el Acuerdo Ministerial 03308 del Ministro

¹ Actual Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).

² El accionante fue reincorporado mediante resolución 2010-0772-CCP-PN de 25 de mayo de 2010 en la que se resolvió acatar la sentencia de 10 de marzo de 2010 y dejar sin efecto la resolución que dio de baja al accionante.

³ En esta instancia, causa fue signada con el número 17123-2010-0433.

del Interior José Serrano Delgado, la Orden General 108 del Comando General de la Policía Nacional, el informe 031-2013-SSCCP-IGPN y de la resolución 2013-337-CSG-PN.

4. El 11 de febrero de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha determinó que el valor que correspondía con base en la reparación económica era de USD 48.064, 21, la cual fue ordenada en la sentencia de 10 de marzo de 2010.⁴
5. El 10 de agosto de 2021, el accionante solicitó ante la jueza de la Unidad Judicial el cumplimiento de la decisión de 10 de marzo de 2010 en vista de que había sido desvinculado el 6 de junio de 2013 de la Policía Nacional, cometiéndose un acto ulterior por parte de las accionadas. El 26 de agosto de 2021, la referida jueza solicitó al Ministerio del Interior y a la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador información sobre el cumplimiento de la sentencia. El 7 de septiembre de 2021, les concedió el término de cinco días a los accionados del proceso de origen para que presenten la información requerida. El 28 de octubre de 2021, la Policía Nacional remitió documentación sobre la situación del señor Víctor Manuel Paredes Álvarez.
6. El 18 de noviembre de 2021, el accionante solicitó, por segunda ocasión, que se ordene el cumplimiento de la sentencia de 10 de marzo de 2010 ante la Unidad Judicial. El 29 de noviembre de 2021, la Policía Nacional solicitó que se emita un auto de archivo en vista de que las entidades accionadas habrían dado fiel cumplimiento a lo dispuesto en sentencia.
7. El 7 de diciembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial indicó que no se ha dado cumplimiento integral a la sentencia de 10 de marzo de 2010 en vista de que se emitieron actos ulteriores que afectaron el acatamiento del fallo. En dicho auto, la jueza de la Unidad Judicial ordenó que el Ministerio del Interior y la Comandancia General de la Policía, en el plazo de 30 días cumplan la sentencia de 10 de marzo de 2010 y dejó sin efecto “cualquier acto ulterior que afecte [la] plena validez, vigencia y cumplimiento” de la sentencia referida. Además, dispuso delegar a la Defensoría del Pueblo, el seguimiento del cumplimiento de la referida sentencia.
8. Respecto a este auto, la Policía Nacional interpuso recurso de aclaración y ampliación. El 17 de diciembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial negó el

⁴ Esto dentro del proceso 17811-2013-10592. Sobre el pago, se evidenció que consta el formulario de retiro de fondos por el valor de USD 48.064,21 y la recepción del mismo por parte del señor Víctor Manuel Paredes Álvarez, el 26 de noviembre del 2019.

recurso. En contra de este auto, la Policía Nacional solicitó la revocatoria. El pedido fue negado el 28 de diciembre de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial.

9. En resolución 2022-0089-DSPO-CG-PN de 14 de enero de 2022, la Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador ordenó reincorporar a la institución al accionante.⁵ El 4 de febrero de 2022, la Policía Nacional informó que se procedió con la reincorporación del accionante a la Policía Nacional.
10. El 14 de febrero de 2022, el accionante solicitó que se remita el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo con la finalidad de que se determine el monto que debe ser cancelado desde junio del 2013 hasta la fecha de su reincorporación.
11. El 14 de marzo de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó un informe sobre el seguimiento de cumplimiento de sentencia.
12. El 28 de marzo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial indicó que “se ha dado cumplimiento a la reparación económica [...] dispuesta en sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Tránsito [...]”.
13. El 17 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial declaró el cumplimiento integral de la sentencia de 10 de marzo de 2010 y ordenó el archivo de la causa.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

14. El 11 de julio de 2022, el señor Víctor Manuel Paredes Álvarez, (“**accionante**”), presentó una acción de incumplimiento respecto de las sentencias dictadas el 10 de marzo de 2010 y el 29 de septiembre de 2010, exigiendo su cumplimiento al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo número 1, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y a la jueza de la Unidad Judicial.
15. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa se sorteó el 11 de julio de 2022, correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de la misma.
16. El 26 de octubre de 2023, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que las partes informen respecto al presunto incumplimiento de la sentencia. El 30 de octubre de 2023, el accionante señaló que el presunto incumplimiento persiste.

⁵ En esta fecha fue reincorporado.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

18. El accionante sostiene que se ha incumplido la sentencia de primera instancia, porque el Tribunal Contencioso Administrativo no cuantificó las remuneraciones dejadas de percibir de los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.
19. El accionante detalla los antecedentes que impulsaron a que presente una acción de protección contra la Policía Nacional. Posteriormente, destaca que fue desvinculado de la institución nuevamente –a lo que califica como un acto ulterior– y que, a su criterio, correspondería el “cálculo del interés generado, por el tiempo que ha dejado de percibir el beneficio” por cada período comprendido en los años señalados *ut supra*.
20. Indica que la parte accionada ha cumplido con el reintegro. Sin embargo, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que se remita el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con “la finalidad de que se proceda con la determinación del monto a ser cancelado desde el periodo comprendido de 06 de junio del 2013 fecha que [fue] desvinculado mediante el acuerdo ministerial # 3308, hasta el mes de febrero del 2022”.
21. El accionante desarrolla la naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional y cita extractos de las sentencias 033-15-SIS-CC, 010-11-SIS-CC, 0008-09-SIS-CC, 001-13-SISCC, 001-10-PJO-CC, al igual que del informe de la “CDIH de fondo 110/OO caso No. 11, 800, Cesar Cabrejos Bernuy vs Perú” (sic). Además, indica que ha existido una vulneración de derecho a la seguridad social, a la jubilación universal y al seguro de cesantía, al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

- 22.** En conclusión, en lo principal, pretende que se acepte la acción, se declare el incumplimiento de sentencia por parte del juez de la Unidad Judicial dentro del proceso número 17452-2009-0421 y se declare la violación de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la seguridad jurídica, al trabajo, a la seguridad social y al seguro de cesantía, a la estabilidad y a la igualdad formal y material y sin discriminación. Además, solicita que se disponga a la:

Policía Nacional que una vez realizada la cuantificación de las remuneraciones y más beneficios de ley dejados de percibir, proceda inmediatamente con el pago de los aportes patronales y personales adeudados y no pagados por la Institución Policial, tanto al Instituto de Seguridad de la Policía Nacional (ISSPOL) con los correspondientes intereses por aportación a destiempo y reserva matemática, como al Servicio de Cesantía de la Policía Nacional durante todo el tiempo que he permanecido cesante, a fin de que se regularicen y se igualen a los aportes generados por mis compañeros de promoción, tanto en las aportaciones como en los derechos que estas generan a mi favor; esto es tanto de la primera baja sufrida-27 de junio del 2005 al 09 de junio del 2011; como de la segunda baja desde el 06 de junio del 2013 hasta la fecha hasta 14 de enero del 2022 [...]. (sic)

- 23.** Finalmente, el accionante solicita el pago directo de todas las remuneraciones y beneficios proporcionales de ley que dejó de percibir desde el 6 de junio de 2013 hasta 14 de enero de 2022, más intereses de ley.

3.2. Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha

- 24.** A pesar de haber sido debidamente notificado, el juez de la Unidad Judicial no ha presentado hasta la presente fecha el informe requerido.

3.3. Comandante General de la Policía Nacional y Ministerio del Interior

- 25.** A pesar de haber sido debidamente notificado, las autoridades obligadas no han presentado hasta la presente fecha el informe requerido.

4. Cuestión previa

- 26.** En vista del carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional ha buscado evitar que existan “mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado

ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado “todos los medios que sean adecuados y pertinentes”.⁶

27. Así, para resolver este caso, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento?

28. La LOGJCC establece que las juezas y los jueces constitucionales de instancia tienen la obligación de ejecutar las sentencias que se hayan dictado en materia constitucional. La ejecución de estas es de carácter inmediato.⁷ No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante este Organismo.⁸ La misma norma, en su artículo 164, prevé que una de las formas por las que la acción puede iniciar es a petición de parte. No obstante, para evitar que la acción de incumplimiento sea un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces de instancia,⁹ la ley ha desarrollado requisitos para su ejercicio cuando la acción inicie a petición de parte.
29. Sobre este supuesto, primero la LOGJCC establece que se debe verificar que (i) “el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural”.¹⁰ Y posteriormente, prevé el siguiente trámite:

[(ii)] 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 la decisión no se ha ejecutado integral o adecuadamente; [(iii)] cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, *a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, junto a un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o del obligado, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud*; y, [(iv)] en caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del

⁶ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

⁷ Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado que “los jueces investidos de jurisdicción en materia constitucional están obligados a adoptar todas las medidas a su alcance para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla”. En tal sentido, los jueces de instancia, con el fin de ejecutar una sentencia constitucional, podrán imponer multas compulsivas y progresivas a las personas y/o entidades obligadas al cumplimiento o disponer la intervención de la Policía Nacional, entre otras. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 26.

⁸ Artículos 163 y 164 número 1 de la LOGJCC.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 29.

¹⁰ CCE, sentencia 12-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 38.

término establecido, 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 sentencia¹¹ (énfasis añadido).

- 30.** En el caso *in examine* se observa que el accionante acudió de forma directa a este Organismo y presentó la acción de incumplimiento. A pesar de que correspondía verificar el cumplimiento de los requisitos mencionados en el párrafo *ut supra*, este Organismo evidencia que el 17 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial ordenó el archivo del caso porque verificó que las medidas ordenadas en la sentencia de 10 de marzo de 2010 ya se encontraban cumplidas. Ello con base en que los legitimados pasivos “de forma expresa justificaron [que] dejaron sin efecto la Resolución No. 2004-752-CCP de fecha cinco de agosto de 2004, así como el acto ulterior que afectaba su cabal cumplimiento”.¹² Además, la jueza de la Unidad Judicial consideró que de la documentación que remitió la Secretaria del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la causa 17811-2013-10592 “se emitió la liquidación económica relacionada a la sentencia constitucional de 10 de marzo de 2010 [...] por el monto de cuarenta y ocho mil sesenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América con 21/100”.¹³
- 31.** Este auto de archivo fue notificado a las partes procesales el mismo día que fue emitido y, al no haberse impugnado, se ejecutorió. Posteriormente, después de dos meses el accionante presentó una acción de incumplimiento de sentencia directamente ante esta Corte, esto a pesar de que conocía que la Unidad Judicial ya verificó el cumplimiento de la sentencia y archivó el proceso pues las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 10 de marzo de 2010 se encontraban, a criterio de la jueza de la Unidad Judicial, cumplidas. Adicionalmente, el accionante no alegó actos ulteriores, En tal sentido, el accionante no impugnó oportunamente la decisión de archivo dictada en fase de ejecución. Finalmente, esta Corte precisa que un auto de archivo dictado en fase de ejecución no limita a que un juez ejecutor pueda verificar actos ulteriores, como incluso ocurrió en el presente caso y que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC.¹⁴

¹¹ CCE, sentencia 48-19-IS/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 19.

¹² Fs. 332, expediente Unidad Judicial.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Véase, CCE, sentencia 55-21-IS/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 27: la jurisprudencia ha establecido que solo en casos excepcionales esta Corte puede pronunciarse sobre el fondo del caso en los supuestos en que constate existencia de un auto de archivo o algún acto procesal que evidencie el cumplimiento de las sentencias constitucionales por parte del juez natural. Esta excepción ocurre cuando conste alguna alegación relativa a un acto ulterior, que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC. De este modo, el auto de archivo no limita a que un juez ejecutor pueda verificar actos ulteriores, que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC.

32. En virtud de lo expuesto, este Organismo evidencia que la demanda de acción de incumplimiento es improcedente ya que la jueza de la Unidad Judicial verificó el cumplimiento de las medidas dictadas en la sentencia de 10 de marzo de 2010 y archivó el proceso. De modo que no le corresponde a la Corte Constitucional emitir un pronunciamiento respecto al fondo de la acción.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **124-22-IS**.
2. Devolver las copias certificadas del expediente número 17452-2009-0421 al juzgado de origen para los fines pertinentes.
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 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 noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12422IS-60de4



Caso Nro. 124-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes catorce de noviembre de dos mil veintitres, 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 53-18-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 53-18-EP

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

SENTENCIA 53-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de mayoría dictada el 27 de noviembre de 2017 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Se concluye que no se vulneró el debido proceso en la garantía de motivación puesto que la sentencia cuenta con una motivación suficiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de diciembre de 2005, el Tercer Tribunal Penal de Loja declaró culpables por el delito de peculado, tipificado en el artículo 257 del Código Penal, a los señores Julia Celmira Jaramillo Jiménez, Iván Patricio Mendieta Santos y otros,¹ imponiéndoles la pena de cuatro años de reclusión mayor ordinaria y a la indemnización por daños y perjuicios ocasionados a la Institución agraviada (Hospital Isidro Ayora). Adicionalmente, dispuso que los sentenciados queden impedidos para ejercer o desempeñar todo cargo público o función pública.
2. Los procesados interpusieron recurso de casación. El 21 de agosto de 2007, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia casó, de oficio, la sentencia respecto de Julia Celmira Jaramillo Jiménez e Iván Patricio Mendieta Santos y les impuso la pena atenuada de dos años de prisión correccional, por considerarles autores del delito tipificado en el artículo 260 del Código Penal.²

¹ La denuncia presentada por el coronel Daniel Espinosa Morillo, gerente general de la Estación de Servicio Abendaño Briceño cía. Ltda. contra los procesados, indicó que el 29 de enero y 22 de marzo de 2004, se procedió a la facturación de 3000 galones de Diésel 2, por un valor de USD 3111. Sin embargo, mediante Nota de Entrega 0571 se despachó 2500 galones de Diésel 2 ya que de conformidad a un convenio con la administradora anterior Rebeca Abendaño Legarda, la diferencia debía entregarse en dinero a servidores del Hospital, específicamente a Julia Jaramillo en su calidad de bodega general y al señor Iván Mendieta como bodeguero de mantenimiento, siendo esta una práctica de corrupción recurrente en perjuicio económico del Hospital Isidro Ayora.

² Artículo 260 Código Penal. - Serán castigados con prisión de dos a cuatro años, si el caso no estuviere comprendido en el Art. 257, los funcionarios y empleados públicos o sus agentes que, encargados de la adquisición o compra de artículos y enseres para la administración, recibieren comisiones o primas, alteraren

3. Julia Celmira Jaramillo Jiménez presentó recurso de revisión. El 8 de julio de 2008, la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia aceptó el recurso de revisión propuesto, dictó sentencia absolutoria a su favor³ por existir error judicial y dispuso que se cancelen todas las medidas reales y personales impuestas.
4. El 17 de noviembre de 2008, la señora Julia Celmira Jaramillo Jiménez presentó reclamo administrativo contra el presidente de la República y contra el Procurador General del Estado para que se condene al Estado ecuatoriano a pagar la cantidad de cinco millones de dólares a título de indemnización de daños y perjuicios. En dicho monto, la actora incluyó la indemnización contemplada en el artículo 416 del Código de Procedimiento Penal vigente a la época, el daño moral⁴ y las reparaciones previstas en normas internacionales.⁵
5. El 21 de noviembre de 2008, el Tercer Tribunal de lo Penal de Loja se abstuvo de tramitar la acción, por no haberse agotado el reclamo administrativo previo para el pago de indemnización por injusta condena, previsto en el Art. 418 del Código de Procedimiento Penal. Julia Celmira Jaramillo Jiménez (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión.
6. El 19 de mayo de 2009, la Corte Constitucional para el período de transición, en sentencia 007-09-SEP-CC,⁶ aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva⁷ y ordenó “que la Presidenta del Tercer Tribunal

los precios en los artículos, las planillas, etc., y los vendedores o proveedores que tomaren parte o se prestaren para estas combinaciones ilícitas.

³ En su razonamiento la Sala determinó que de la prueba aportada al proceso fácilmente se infiere que la recurrente no integraba el Comité de Adquisiciones, ni fue proveedora del combustible, sino que su participación se limitaba a la recepción y medición del combustible entregado y anotar su traspaso al tanque de almacenamiento. Además, que del proceso se concluye que todos los ingresos y egresos de Diésel 2 se encuentran debidamente justificados y contabilizados con sus respaldos, sin ocasionar perjuicio económico para el Estado.

⁴ Además, solicitó se le proporcione un trabajo acorde a su formación profesional de Economista o se le reintegre a su puesto en el Hospital Isidro Ayora de Loja, ya que como consecuencia de haberla sentenciado por un delito que jamás cometió, perdió su trabajo y se le denigró moralmente, lo que la obligó a separarse de su hogar, “en condición de prófuga de la justicia”, dejar su familia y quedar ante la opinión pública como una “ladrona y delincuente”.

⁵ Artículo 14 numeral 6 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículos 10 y 63 numeral 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 11 numeral 9 inciso cuarto y quinto de la Constitución.

⁶ Caso 50-08-EP.

⁷ La Corte señaló que: “Finalmente, es necesario mencionar que el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial vigente desde el 09 de marzo de 2009 establece que la competencia para conocer y resolver los casos de indemnización por error judicial, es de los jueces de lo Contencioso Administrativo; sin embargo,

Penal de Loja revoque el auto de 21 de noviembre del 2008 (...) y tramite la causa identificada como reclamo administrativo número 0001-2008 en los términos del Libro VI, Título III del Código de Procedimiento Penal y del artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador”.

7. El 4 de septiembre de 2009, la accionante solicitó al Tercer Tribunal de Garantías Penales que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional del período de transición y se corra traslado del reclamo formulado al Presidente y al Procurador General.
8. El 27 de octubre de 2009, el Tribunal de Garantías Penales Primero del Distrito de Pichincha, en atención al deprecatorio realizado por el Tribunal de Garantías Penales de Loja, dispuso se cite al Presidente de la República y al Procurador General.
9. El 16 de noviembre de 2009, Alexis Mera Giler en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República dio contestación a la petición administrativa y señaló que no existe ley que norme el reclamo administrativo para quienes soliciten dicha indemnización.
10. Asimismo, el 07 de diciembre de 2009, Wilson Espinosa Guajala en calidad de director regional de la Procuraduría General del Estado dio contestación señalando: i) la improcedencia de la acción porque se habría interpuesto a título de reclamo administrativo; y ii) la incompetencia del Tribunal por estar dirigida la acción contra el Presidente de la República al tenor del artículo 190 numeral 2 del COFJ siendo la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia el órgano competente para conocer en primera y segunda instancia las controversias en asuntos civiles que se incoen contra el Presidente de la República.
11. El 9 de febrero de 2010, la accionante presentó una demanda por el pago de una indemnización por concepto de error judicial, en contra del Presidente de la República y el Procurador General del Estado,⁸ ante el Tercer Tribunal de Garantías Penales de Loja,

no es menos cierto que el problema jurídico-constitucional sometido a decisión de esta Corte, data del 21 de noviembre de 2008, fecha del auto inhibitorio dictado por la Presidenta Subrogante del Tercer Tribunal de Loja, es decir, fecha anterior a la promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial, por lo cual, la vulneración del derecho al acceso a la justicia se produjo en esa fecha y respecto de esa vulneración corresponde a esta Corte disponer la reparación integral”.

⁸ La accionante aclaró mediante escrito de 12 de febrero de 2010, que en el caso el trámite no es verbal sumario por cuanto el artículo 828 del Código de Procedimiento Civil dispone que el trámite verbal sumario es para la liquidación de daños y perjuicios ordenados en sentencia, en su caso, la sentencia no se ordenó el pago de daños y perjuicios sino que la indemnización nace de la aplicación de un derecho constitucional por haberse cometido

en virtud de la negativa por parte de la Presidencia y la Procuraduría General del Estado (“PGE”) de reconocer la indemnización solicitada.

12. El 17 de febrero de 2010, el Tercer Tribunal de Garantías Penales de Loja se inhibió de conocer y tramitar la demanda presentada por la accionante, amparado en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial. En tal virtud, remitió la demanda con la documentación respectiva al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja (“**Tribunal Contencioso**”).
13. El 1 de abril de 2010, el Tribunal Contencioso, de conformidad al artículo 850 del Código de Procedimiento Civil, ofició al Tercer Tribunal de Garantías Penales de Loja para que, al igual que el Tribunal Contencioso, eleven al superior la documentación pertinente, en este caso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, para que dirima la competencia.
14. El 10 de junio de 2010, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dirimió la competencia a favor de la Sala del Tribunal Contencioso Administrativo de Loja.
15. Con fecha 20 de agosto de 2012, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, resolvió desechar la demanda considerando que la accionante no probó tener derecho a indemnización alguna, puesto que no se configuraron los presupuestos legales del error judicial, esto es, no existir privación de su libertad y no haberse demostrado la existencia de dolo en la sentencia de 30 de diciembre de 2005, emitida por el Tercer Tribunal de Garantías Penales de Loja. Inconforme con esta decisión la accionante interpuso recurso de casación.
16. El 01 de julio de 2014, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”), admitió a trámite el recurso de casación, pero únicamente respecto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por errónea interpretación del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial y del numeral 9 del artículo 11 de la Constitución.

en mi contra error judicial, así como tampoco se podría aplicar el trámite ordinario en aplicación de la disposición general segunda del Código de Procedimiento Penal en relación con lo que establece el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, (...)ya que se está demandado la ejecución de un derecho el mismo que está reconocido constitucionalmente e internacionalmente, como es la reparación integral. Agrega, que en la legislación no existe un trámite puntual para este tipo de demandas, por lo que solicita que se dé un trámite constitucional e internacional a su demanda.

17. El 27 de noviembre de 2017, la Sala Nacional, en sentencia de mayoría, rechazó el recurso de casación y ratificó la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.5 con sede en Loja.⁹
18. El 27 de diciembre 2017, la señora Julia Celmira Jaramillo Jiménez, presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de mayoría dictada el 27 de noviembre de 2017 por la Sala Nacional.
19. Por sorteo de 19 de marzo de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
20. El 17 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada. El caso fue avocado por la jueza ponente el 21 de septiembre de 2023 y se solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

2. Competencia

21. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) 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 del accionante

22. La accionante alega vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y la motivación y el derecho a la seguridad jurídica reconocidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literal l) y 82 de la CRE. Solicita se acepte su acción, se declaren vulnerados los derechos alegados, se deje sin efecto la sentencia de mayoría impugnada y se realice un nuevo sorteo para que su recurso de casación sea conocido por otra Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional.

⁹ La Sala Nacional determinó que no le es accesible a la actora la indemnización que reclama bajo el evento de responsabilidad objetiva del Estado en los casos de revisión penal, toda vez que para estos casos, se exige que el sentenciado haya estado preso, condición que en el caso no ocurrió, en consecuencia el Tribunal ad quo ha aplicado las disposiciones de los artículos 32 del Código Orgánico de la Función Judicial y numeral 9 del artículo 11 de la CRE, no evidenciándose en tal medida el vicio de errónea interpretación acusado.

- 23.** Señala que el derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva no solamente tiene que ver con el acceso gratuito a la justicia, sino que los operadores de justicia deben resolver sobre el fondo del asunto a través de la correcta aplicación de disposiciones constitucionales. Agrega que, en su caso, mediante sentencia se le condenó penalmente a reclusión, luego a prisión y años más tarde fue revocada legalmente y declarada su inocencia mediante sentencia absolutoria de la Corte Suprema de Justicia, dentro del recurso de revisión, lo que incurre en lo previsto por la CRE en su artículo 11 numeral 9 (error judicial).
- 24.** Señala que el daño moral, de salud, psicológico, familiar, social, laboral, su honor y su buen nombre debe ser reparado por el Estado conforme lo ordena la Constitución y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que no fue considerada por la sentencia de mayoría.
- 25.** Alega que “es conveniente, tener claro el hecho que sufrir la pena, significa precisamente que dicha pena haya sido establecida en una sentencia condenatoria, como ocurrió en mi caso, independientemente de si se produjo o no el ingreso a un centro de reclusión, la pena existió y se estableció en la sentencia que luego fue revocada”. Indica que su derecho al honor y al buen nombre fue vulnerado y, por tanto, debe ser indemnizado por el Estado. Por lo que, considera que no se han tutelado sus derechos de forma efectiva, con imparcialidad.
- 26.** Respecto a la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, señala que la sentencia impugnada no reconoce el grave daño moral causado por la sentencia condenatoria que luego fue revocada y no reconoce el derecho a la reparación integral y la justa indemnización.
- 27.** Además, agrega que no existe motivación en la sentencia ya que los fundamentos y disposiciones que se aplicaron no corresponden a la realidad jurídica existente y, como consecuencia, no se consideró la normativa aplicable al caso, suscitando con ello una distorsión y una falta de correspondencia entre las normas invocadas en la sentencia impugnada y los hechos. Afirma que la falta de motivación:

se genera de manera concreta por el hecho de que los jueces de mayoría, de modo ilógico y arbitrario irrespetan el orden jerárquico de aplicación de normas previsto en el artículo 245 de la Constitución (sic), por un lado desnaturalizando el concepto de error judicial y soslayando los nefastos efectos que el mismo ha generado en mi contra (...) aunque no se haya producido mi encarcelamiento, además porque sin decirlo textual y expresamente mantienen los criterios de la sentencia distrital de que bajo el argumento de que dicho error judicial debió haber sido inexcusable, situación que como he indicado constituye una

interpretación que superpone a una norma legal contenida en una ley orgánica por encima de la norma suprema que pura y simplemente se refiere al error judicial como el hecho concreto vasto y suficiente para que el Estado reconozca a los afectados la reparación integral de los derechos que, por su consecuencia, se hayan conculcado. Es decir, que los jueces, en su sentencia, han dado una valoración equívoca de las normas y su correcta aplicación, generando así, de manera inadmisiblemente una supeditación de la norma constitucional a la de orden infraconstitucional, cuando era su deber, haber aplicado exactamente lo contrario.

28. Respecto a la seguridad jurídica alega que fue vulnerado pues en la sentencia de mayoría se habría negado una administración de justicia imparcial y expedita y el debido proceso, lo que violentó “de forma grotesca, la seguridad jurídica”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

29. El 28 de septiembre de 2023, Patricio Secaira Durango, Fabián Racines Garrido y Milton Velásquez Díaz, en calidad de jueces nacionales de la Corte Nacional de Justicia, remitieron informe de descargo. Señalan que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos y conforme la jurisdicción y competencia que, en su momento, tenían los jueces Pablo Tinajero Delgado, Álvaro Ojeda Hidalgo y Cynthia Guerrero.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

30. 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 estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁰
31. Esta Corte ha determinado que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) una justificación que muestre la manera en la cual la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).¹¹

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

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17-19.

32. Respecto de la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica (párrafo 28 *supra*) no se desprende argumentación alguna que permita a esta Magistratura conocer de qué manera la decisión impugnada habría vulnerado el derecho invocado. Por lo que, aun haciendo un esfuerzo razonable, no es posible plantear un problema jurídico al respecto.
33. En cuanto a la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la accionante refiere que la sentencia impugnada ha vulnerado estos derechos, ya que no ha reconocido la reparación integral y la indemnización que le correspondía por el grave daño sufrido, al haberse ratificado su estado de inocencia dentro del proceso penal. Así, de la revisión de estos cargos, esta Corte encuentra que el argumento presentado, en realidad, busca un pronunciamiento sobre el fondo del caso relacionado con la verificación de la procedencia del pago de valores por concepto de una indemnización del Estado. En consecuencia, dado que las acciones extraordinarias de protección no tienen por objeto la revisión de las decisiones de la justicia ordinaria tomadas en el proceso de origen, se ve impedida de pronunciarse respecto a estos cargos y se descarta su análisis.¹²
34. Finalmente, la accionante refiere que la sentencia impugnada carece de motivación puesto que los jueces de mayoría no habrían aplicado los fundamentos y disposiciones que corresponden a la realidad del caso, “suscitando con ello una distorsión y una falta de correspondencia entre las normas y los hechos fácticos de la realidad jurídica”. Por tanto, este Organismo haciendo un esfuerzo razonable atenderá este cargo a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica?*

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 **¿La sentencia de la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica?**

35. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No

¹² Excepcionalmente, la Corte puede revisar lo resuelto en el conflicto materia del juicio de origen, a través de un “examen de mérito”, pero según los párrafos 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19, este procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y ante el cumplimiento de determinados supuestos.

obstante, es preciso enfatizar que “La garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.”¹³ De modo que, al realizar su análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁴

36. En este sentido, la Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa*, tanto en lo *normativo* (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo *fáctico* (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹⁵
37. La Corte ha señalado que [c]uando se acusa el incumplimiento de la garantía de la motivación -incluso si se lo hace con base en el *test de motivación*-, lo que el órgano jurisdiccional debe examinar es si el cargo de insuficiencia motivacional específicamente esgrimido por la parte es o no procedente.¹⁶
38. Además, la Corte ha establecido que en el caso de sentencias de casación, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos; salvo que, conforme lo dispuesto en los artículos 268 y 273 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia realice un análisis de mérito en la sentencia de casación, en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además con los hechos dados por probados en el caso en concreto.¹⁷
39. En el caso concreto, la accionante alega que la Sala Nacional no motivó la sentencia, pues no habría considerado los hechos y las normas pertinentes al caso concreto.
40. Analizada la sentencia de la Sala Nacional, se aprecia que en el acápite 2.2 determinó el problema jurídico a resolver, teniendo en consideración que el recurso de casación se fundamentó en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación que refiere a la errónea interpretación de las normas sustantivas acusadas, y en el acápite 2.3 lo resolvió.

¹³ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

¹⁴ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 298-17-EP/22, del 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 150.

¹⁷ CCE, sentencia 442-17-EP/22, 28 de abril de 2022 párr. 23.

Para ello, en primer lugar, citó las alegaciones de la accionante y determinó que el vicio alegado por la casacionista se refiere al error o vicio “in iudicando”.

41. Posteriormente, la Sala Nacional citó el contenido de los artículos 11 numeral 9 de la CRE y 32¹⁸ del Código Orgánico de la Función Judicial y señaló que, de la disposición normativa indicada,

(...) se infiere con total claridad, que, en el ámbito de la responsabilidad objetiva del Estado por mal funcionamiento de la administración de justicia, la misma puede generarse bajo los títulos de imputación especificados en el referido artículo 32, estas son: error judicial; retardo injustificado o inadecuada administración de justicia; violación del derecho a la tutela judicial efectiva; y, por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Asimismo, el último inciso de dicha norma, incorpora dos tipologías adicionales que generan responsabilidad: la reforma o revocatoria de una sentencia a causa de un recurso de revisión y los casos de prisión preventiva arbitraria. En esa línea, considerando los elementos que conforman la responsabilidad objetiva del Estado (relación de causalidad entre la actuación pública y el daño antijurídico) es preciso mencionar que para efectos de proponer una acción contencioso administrativa por mal funcionamiento de la administración de justicia, el hecho o la actuación judicial que se acusa de irregular debe subsumirse de forma clara y manifiesta a uno de los títulos de imputación que prevé el mencionado artículo, la cual a su vez debe estar intrínsecamente concatenada con un daño antijurídico imputable a ésta actuación.

42. La Sala Nacional explicó que el error judicial debe entenderse como “una infracción privativa del juez (materializada en una providencia judicial) la cual involucra un pronunciamiento palpablemente viciado y arbitrario respecto a la apreciación de los hechos y/o el derecho; alejado de toda razón y lógica previsibles; y, de significativa trascendencia en sus efectos” y señaló que la posibilidad de los operadores de justicia de equivocarse está prevista en los sistemas jurídicos considerando la “falibilidad humana y

¹⁸ Art. 32.- Juicio contra el estado por inadecuada administración de justicia y por revocatoria o reforma de sentencia condenatoria. - El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Al efecto, el perjudicado, por sí mismo o por intermedio de su mandatario o representante legal, sus causahabientes o los representantes legitimados de las personas jurídicas, propondrán su acción ante la jueza o juez de lo contencioso administrativo de su domicilio. En el mismo libelo demandará la indemnización de los daños y perjuicios y la reparación del daño moral, de estimar que tiene derecho para ello. El legitimado pasivo en estas acciones será la Presidenta o Presidente del Consejo de la Judicatura, que podrá comparecer a través de delegado. El trámite de la causa será el previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo con las modificaciones constantes en este Código. Estas reclamaciones prescribirán en el plazo de cuatro años contados desde que se realizó el último.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva arbitraria y haya sido luego sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia, en la forma que establece el Código de Procedimiento Penal, que incluirá el daño moral.

el empleo de la sana crítica”; por lo que, no todo desacierto del juez debe ser considerado error judicial y no todo error judicial genera una indemnización.

43. Así, para establecer los presupuestos fácticos y jurídicos que viabilizan la acción de reparación en casos de error judicial, la Sala Nacional determinó que el mismo tiene algunas características:

Esta Sala considera ciertas circunstancias necesarias para que prosperen las demandas de esta índole, tales como: a) el error judicial que se acusa debe encontrarse materializado en una providencia judicial; b) la justificación de haberse agotado los medios jurisdiccionales de impugnación previstos en la ley para el caso concreto; c) la providencia contentiva del error debe estar en firme, caso contrario existirían las vías procesales para su revisión; d) la providencia judicial que advierte la irregularidad, debe identificar cómo la actuación se subsume de forma clara y manifiesta a la conducta de error judicial, sin que esto involucre una valoración hermenéutica de todo el proceso; e) la existencia, de un pronunciamiento judicial jerárquico que haya advertido el error judicial como una actuación judicial arbitraria; y, f) la demostración de que el daño antijurídico no sea imputable al accionante (...).

44. Entonces, la Sala Nacional determinó que, en casos de sentencias judiciales revocadas por un recurso de revisión, la norma del artículo 32 del COFJ establece que “el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia en la forma que establece el Código de Procedimiento Penal”. Así, dispuso que el artículo 416 del Código de Procedimiento Penal establece el mecanismo de indemnización.¹⁹ En su análisis, la Sala Nacional apreció que para que se configure la responsabilidad del Estado debe existir la confluencia de los siguientes supuestos fácticos: a) la sentencia penal de revisión ejecutoriada mediante la cual se reformó o revocó la sentencia condenatoria, debe señalar expresamente la existencia de un error judicial; b) la sentencia de revisión no debe haber sido resuelta en aplicación del principio de *in dubio pro reo*, toda vez que la incertidumbre respecto a la participación o responsabilidad del procesado no refleja “per se” que hubo un procesamiento indebido o irregularidad en la administración de justicia, hecho que exonera de responsabilidad al Estado; c) las razones de procedencia del recurso de revisión no deben recaer en errores procesales ocasionados por el propio sentenciado; d) el daño antijurídico que se acusa, no debe ser atribuible a la culpa exclusiva de la víctima; y, e) el

¹⁹ Art. 416.- Caso de revisión. - Cuando la Corte Nacional, aceptando el recurso de revisión, revoque o reforme la sentencia recurrida, el injustamente condenado tiene derecho a una indemnización equivalente al cuádruple de los ingresos percibidos según su declaración de impuesto a la renta, correspondiente al año inmediato anterior de su privación de libertad, en proporción al tiempo que haya permanecido preso. Además, será obligación del Estado proporcionar al injustamente condenado un trabajo acorde con sus antecedentes, formación y necesidades. Si no existe declaración de impuesto a la renta, la indemnización debe ser igual al cuádruple de una remuneración básica unificada del trabajador en general establecidas al momento de ingresar a prisión, por todo el tiempo que haya permanecido privado de su libertad. Se presume de derecho que las indemnizaciones previstas en el presente artículo incluyen el daño moral.

sentenciado debe haber ingresado a un centro de rehabilitación social para efectos de cumplir la pena.

45. Por lo antes señalado, la Sala Nacional estableció que de conformidad con los artículos 32 del COFJ y 416 del Código de Procedimiento Penal, en el caso concreto, la accionante no estuvo privada de libertad, por lo que, no se cumplió el requisito legal que ampara la acción de indemnización, concluyendo así que “el Tribunal ad quo ha aplicado las disposiciones de los artículos 32 del Código Orgánico de la Función Judicial y numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República, atento a su tenor literal, no evidenciándose en tal medida el vicio de errónea interpretación acusado”. En tal virtud rechazó el recurso de casación.
46. De lo revisado, esta Corte descarta una vulneración del derecho al debido proceso de la accionante en la garantía de la motivación por insuficiencia, pues se evidencia que la Sala Nacional enunció las normas en que se funda su decisión y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso. Además la Corte observa que la sentencia impugnada expuso los elementos de la sentencia recurrida que consideró relevantes para realizar el control de legalidad con base en la causal de casación invocada, así como las razones por las cuales concluyó que el cargo casacional resultaba improcedente.
47. Por tanto, se verifica que la sentencia dio respuesta al cargo casacional planteado mediante la enunciación de los hechos y las normas jurídicas en que se fundamenta y a través de la exposición de un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación de las normas al recurso bajo análisis.
48. Finalmente, vale señalar que, a través de una acción extraordinaria de protección y el análisis de la garantía de la motivación, no le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la incorrección o corrección de las decisiones puestas bajo su conocimiento.²⁰ Por ello, este pronunciamiento no avala, ni ratifica el fondo de las decisiones tomadas.

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 53-18-EP.

²⁰ CCE, sentencia 1892-13-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 392-13-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 31; sentencia CCE 738-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr.28.

2. Disponer la devolución del 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 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 noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005318EP-60a83



Caso Nro. 0053-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Causa 3-23-RC

Juez sustanciador: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. – DESPACHO DE SUSTANCIACIÓN. - Quito D.M., 12 de enero de 2024.- **VISTOS:** En virtud del sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de este Organismo el día 23 de septiembre de 2023, **AVOCO CONOCIMIENTO**¹ de la causa 3-23-RC *reforma constitucional*, Lorena Guachisaca en representación de la asociación Docentes Investigadores del Ecuador (DINEC) y la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social de Naranjal. En virtud de lo señalado, y siendo el estado de la causa, se **DISPONE**:

1. Continúese con la sustanciación de la presente causa, y previo a emitir el correspondiente proyecto de sentencia conforme lo previsto en el Art. 30 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional “CRSPCCC”.

2. Notificar a la parte legitimada activa y a la ciudadanía en general la propuesta de reforma constitucional mediante la publicación de esta providencia en la página web institucional y en el Registro Oficial.

3. Se pone a disposición de los usuarios la herramienta tecnológica **SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional)** tanto para notificaciones y para presentación de escritos, para lo cual, deberán registrarse previamente en la página <https://n9.cl/ingresodeescritos>.

4. Los usuarios que tengan inconvenientes, podrán acceder al siguiente enlace que contiene el Manual de Usuario de la Plataforma SAAC: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/ManualesSacc/ManualIngresoEscritos.pdf>

5. En caso de que los usuarios no cuenten con firma electrónica, de manera excepcional, deberán presentarlo directamente en las oficinas de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional del Ecuador (horario 08:00 hasta las 16h30) en la **ciudad de Quito D.M.**, en la siguiente dirección: **José Tamayo E10-25 y Lizardo García**. O, en su defecto, en la oficina regional en la **ciudad de Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. Edificio Banco Pichincha 6to Piso**.

6. Para los fines pertinentes, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos se les indica a las partes procesales que las firmas electrónicas puestas en el presente auto, tienen igual validez y genera los mismos efectos jurídicos que la firma manuscrita. En consecuencia, no será necesario consignar la firma manuscrita en el presente auto. Debido a la emergencia nacional y medidas de seguridad vigentes en cumplimiento de las [Resoluciones No. 005-CCE-PLE-2020](#) y [No. 007-CCE-PLE-2020](#) emitidas por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, este auto se notificará en los correos electrónicos señalados por las partes y en caso de imposibilidad se preferirá los casilleros constitucionales y demás mecanismos físicos al alcance del despacho.

7. Finalmente, actúe Carlos Aguirre Guanín en calidad de actuario de este despacho hasta la posterior remisión del proyecto de sentencia ante el Pleno de este organismo.

Notifíquese y cúmplase.-

¹ De conformidad con lo previsto en los artículos 89 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y conforme lo resuelto por el Pleno de este Organismo mediante Resoluciones No. 005-CCE-PLE-2020, 007-CCE-PLE-2020 y 008-CCE-PLE-2020.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

LO CERTIFICO. - Quito D.M., 12 de enero de 2024.

Carlos Aguirre Guanín
ACTUARIO DEL DESPACHO



Firmado electrónicamente por:

**JHOEL MARLIN
ESCUDERO
SOLIZ**



Firmado electrónicamente por:

**CARLOS ALBERTO
AGUIRRE GUANIN**



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 99-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 15 de diciembre del 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS:

Asociación de Canales Comunitarios y Regionales del Ecuador Asociados C.C.R.E.A.; Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión Núcleo de Pichincha; Corporación Ecuatoriana de Televisión C. LTDA.; y, Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, AEDEP.

CORREOS ELECTRÓNICOS:

smguarderas61@gmail.com; rihernandez@guarderas-haz.com

LEGITIMADOS PASIVOS:

Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador; Henry Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional; y, Juan Carlos Larrea Valencia, Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Art. 11, numeral 2; Art. 16 numeral 3 y 17; Art. 17 numerales 1 y 3; Art. 66 numeral 15; Art. 76, numeral 3; Art. 132 numeral 2 y Art. 384 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

Se declare la inconstitucionalidad, por la forma y el fondo del artículo 56 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación ("RGLOC") y la disposición general séptima de la norma ibídem.

De igual manera, los accionantes solicitan suspender provisionalmente las disposiciones demandadas como inconstitucionales y como consecuencia se disponga su expulsión del ordenamiento jurídico.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

AGB/abci



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA/NGA

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.