

Quito, D.M., 03 de julio de 2025

CASO 34-19-IS

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

SENTENCIA 34-19-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, luego de determinar que no se cumplieron las condiciones requeridas para dar inicio de oficio a esta acción.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso de origen

1. El 19 de junio de 2012, Marcos Orlando Villacrés Ascencio (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior, de la Policía Nacional y de la Procuraduría General del Estado en la que solicitó que se declare la vulneración a sus derechos como consecuencia de la emisión de las resoluciones mediante las cuales se resolvió su baja de la Institución Policial.¹ El proceso fue identificado con el número 09453-2012-0077.²
2. El Juzgado Tercero de Tránsito de Guayas, mediante sentencia de 18 de julio de 2012, negó la acción presentada. En contra de esta decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación. El 20 de agosto de 2012, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas³ emitió una sentencia (“**sentencia de apelación**”) en la que revocó el fallo recurrido, concedió la acción de protección, declaró la ineficacia jurídica de las resoluciones impugnadas,⁴

¹ A la fecha de su baja, ostentaba el rango de subteniente. Fue dado de baja por haber sido declarado culpable del delito de extorsión, tipificado y sancionado en el art. 299 del Código Penal de la Policía Nacional, aplicable al caso, mediante sentencia de 15 de octubre de 2008 emitida por la Segunda Corte Distrital de Justicia Policial.

² Posteriormente, el proceso fue identificado con el número 09285-2013-14765.

³ El proceso se identificó con el número 09111-2012-0440 en esta instancia.

⁴ Para el efecto, verificó que “a favor del recurrente se ha expedido el 15 de diciembre de 2010, auto Resolutorio por el que los Jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia (Causa 0695-2010), declaran la **NULIDAD** a partir de la foja 48 y que posteriormente el Juez Vigésimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas, en proveimiento de martes 22 de marzo de 2011, dispone el archivo del expediente de conformidad a las razones jurídicas que en él se expresan, razones que **HAN LIBERADO DE RESPONSABILIDAD PENAL** al recurrente, lo que inclusive ha sido **RECONOCIDO**”

ordenó que se deje sin efecto la baja del accionante y, consecuentemente, dispuso el reintegro del accionante a la Institución Policial en la misma función y determinación geográfica que ostentaba antes de su separación.

3. La acción extraordinaria de protección presentada por la Policía Nacional el 06 de septiembre de 2012 en contra de la sentencia de apelación⁵ fue inadmitida por la Sala de Admisión de este Organismo mediante auto de 03 de octubre de 2012.

1.2. La ejecución de la sentencia

4. Mediante providencia de 29 de septiembre de 2012, el Juzgado Tercero de Tránsito de Guayas ordenó el cumplimiento de la sentencia de apelación, en respuesta a varias peticiones de ejecución realizadas por el accionante.
5. En escrito presentado el 11 de octubre de 2018, el accionante manifestó que la sentencia de apelación no había sido cumplida y solicitó: (i) que se oficie a las instituciones pertinentes para que den cumplimiento a la sentencia de apelación; (ii) que se remita el proceso a la Fiscalía General del Estado por el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente; y (iii) que se oficie a la Presidencia de la República para que decrete los ascensos que le corresponderían. A esta petición, el accionante anexó copias simples de la resolución 2012-1126-CS-PN, emitida por el Consejo Superior de la Policía Nacional,⁶ y del memorando MDI-VSI-SPN-2987, de 11 de septiembre de 2013.⁷ En cuatro escritos posteriores, el accionante insistió en su solicitud.
6. El 08 de enero de 2019, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial ejecutora**”) dispuso a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior que certifiquen si se dio cumplimiento a lo resuelto en la sentencia de apelación. Tras varios escritos de insistencia presentados por el accionante, en auto de 26 de febrero de 2019, la Unidad Judicial dispuso nuevamente, bajo prevenciones de ley, que la Policía Nacional y el Ministerio del Interior

EXPRESAMENTE por el Ministerio del Interior en el numeral 3 del Oficio impugnado signado con el No. MDI-CGJ/mch 07480” [énfasis en el original].

⁵ Identificada con el número 1485-12-EP.

⁶ Resolvió “[a]catar y ejecutar la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y dejar sin efecto la Resolución No. 2009-1111-CS-PN, de 13 de noviembre de 2009 [...]”; y, solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional se digné alcanzar del señor Ministro del Interior se emita el correspondiente Acuerdo Ministerial mediante el cual se deje sin efecto la baja del precitado miembro policial y se le reincorpore a las filas policiales”.

⁷ La subsecretaría de Policía remitió al director jurídico del Ministerio del Interior el proyecto de acuerdo ministerial con la reincorporación del accionante.

certifiquen el cumplimiento de la sentencia de apelación. El accionante presentó varios escritos insistiendo en su solicitud de que se oficie a las entidades obligadas.

7. El 25 de marzo de 2019, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que, por secretaría, se sienta razón de si se presentaron las certificaciones solicitadas, razón que se emitió el 01 de abril de 2019, en la que se indicó que no se cumplió con lo requerido. El 02 de abril de 2019, la Unidad Judicial dispuso a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior que cumplan la sentencia de apelación.
8. El 05 de abril de 2019, la Policía Nacional remitió un informe en el que manifestó que: (i) emitió los actos administrativos necesarios para dejar sin efecto la baja del accionante; (ii) remitió los documentos necesarios al Ministerio del Interior para que se ejecute su reincorporación sin que exista una respuesta; y, (iii) la reincorporación sería inejecutable en tanto el accionante tendría una sentencia condenatoria dentro del caso 17721-2013-1631. El accionante presentó varios escritos solicitando que, ante el incumplimiento de la sentencia de apelación, se disponga el inicio de un incidente de daños y perjuicios y se destituya a las autoridades de las entidades obligadas.
9. El 22 de abril de 2019, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que el accionante se pronuncie respecto del oficio mencionado en el párrafo anterior en el término de tres días, lo que fue cumplido mediante escrito de 23 de abril del mismo año.⁸ El 16 de mayo de 2019, la Policía Nacional reiteró que ejecutó todos los trámites administrativos para cumplir la sentencia de apelación.
10. El 27 de mayo de 2019, la titular de la Unidad Judicial ejecutora emitió un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación y dispuso la remisión del expediente a este Organismo para que se pronuncie sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de apelación y la petición de destitución realizada por el accionante. Así mismo, previamente a la remisión del expediente a la Corte Constitucional solicitó que se sienta razón sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación.⁹ El proceso se remitió a esta Corte el 3 de junio de 2019.
11. Mediante providencia de 1 de julio de 2021, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que se oficie a la Policía Nacional y al entonces Ministerio de Gobierno a fin de que

⁸ El accionante manifestó que la Policía Nacional había malentendido la sentencia del caso 17721-2013-1631 pues en ella se afirmó que no se le condenaba por cuanto la figura de encubridor ya no constaba dentro del COIP, por lo que se ratificó su estado de inocencia. Por lo tanto, insistió en que no se cumplió la sentencia de apelación y solicitó que se ordene su cumplimiento, que se inicie un procedimiento de daños y perjuicios en su favor, que se oficie a la Fiscalía respecto del mentado incumplimiento y que se inicie el procedimiento de destitución de las autoridades de las entidades obligadas.

⁹ De la revisión del sistema EXPEL, el 31 de mayo de 2019, se sentó razón de que “hasta el presente momento dentro del expediente no hay constancia procesal del cumplimiento de lo ordenado en Auto de fecha 2 de abril de 2019”.

informen sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación y delegó el seguimiento del cumplimiento a la Defensoría del Pueblo, sin que se obtenga respuesta alguna.

12. Mediante auto de 2 de agosto de 2024, la Unidad Judicial ejecutora agregó al expediente el oficio remitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, mediante el cual ponía en conocimiento la decisión emitida dentro de la causa 09802-2022-00323, el 8 de marzo de 2024.¹⁰ Esta decisión estableció “la improcedencia del proceso de ejecución de determinación de monto de reparación económica y en consecuencia rechazan liminarmente esta demanda”.¹¹

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. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

14. La sentencia de apelación dispuso lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, REVOCA la sentencia venida en grado y ADMITE la demanda de Acción de Protección propuesta, declarando la ineficacia jurídica de las Resoluciones descritas en el Acápite IX del libelo inicial, consistentes en oficio No. MDI-CGJ/mch 07480 y No. 2009-1111-CS-PN emitida esta última por el Consejo Superior de la Policía Nacional. [...] La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación...”; y, como consecuencia de lo anotado, se ordena que los organismos accionados en el marco de su competencia efectúen las acciones pertinentes para dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial No. 630 de 18 de diciembre de 2009 por el cual se dispuso la BAJA del recurrente. Se ordena de igual manera que el señor Marcos Orlando Villacrés Ascencio, sea reintegrado a la Institución

¹⁰ Esta causa se originó a partir de la demanda de Marcos Orlando Villacrés Ascencio en contra de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, en la que solicitó el pago de remuneraciones y demás derechos dejados de percibir, que a su criterio le correspondían en virtud de la sentencia constitucional. En esta demanda, se argumentó que (i) el 30 de septiembre del 2019, mediante Acuerdo Ministerial 0156, expedido por el entonces Ministerio de Gobierno se resolvió dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial 630, que dispuso su baja de las filas policiales, y se ordenó su reintegro en cumplimiento de la sentencia de apelación; (ii) mediante memorando 2020-274-DGP-SP de 11 de marzo de 2020, se dispuso su reintegro; y, (iii) el 13 de marzo de 2020 “a las 08h30 fui reincorporado”.

¹¹ Además, condenó en costas a Marcos Orlando Villacrés Ascencio porque “obró con deslealtad, al tratar procesalmente que se le disponga de un pago, que nunca le fue ordenado a su favor, ya que solo se dispuso el reintegro a su trabajo”.

Policial en la misma función y determinación geográfica que tenía antes de ser separado y pueda realizar los correspondientes cursos de ascenso [énfasis en el original].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la Unidad Judicial ejecutora

15. La titular de la Unidad Judicial ejecutora, en su informe, manifestó lo siguiente:

15.1. Respecto a la solicitud de destitución de la –entonces– titular del Ministerio del Interior y del comandante general de la Policía Nacional, consideró que se debía remitir a esta Corte el expediente ya que la destitución de una autoridad es competencia de esta Magistratura.

15.2. Luego de resumir los antecedentes del caso, manifestó que emitió las providencias de 08 de enero, 26 de febrero y 02 de abril de 2019, mediante las que solicitó a las entidades accionadas que certifiquen el cumplimiento de la sentencia de apelación. Ante ello, informó que la última providencia fue respondida por la Policía Nacional el 05 de abril de 2019, mediante el oficio 2019-373-DNAJ-PN, de 30 de marzo de 2019,¹² el cual fue puesto en consideración del accionante luego de cuyo pronunciamiento elaboró su informe y dispuso la remisión del expediente a este Organismo para que resuelva sobre el incumplimiento de la sentencia de apelación y la petición de destitución de los correspondientes funcionarios de las entidades accionadas.

15.3. Finalmente, manifestó que:

[...] el procedimiento a seguir por un juez constitucional cuando evidencia el incumplimiento de sentencia constitucional, es ante la Corte Constitucional, en tal virtud, al no ser competencia del juez de instancia la declaratoria de incumplimiento y de los mecanismos de cumplimiento de sentencias constitucionales determinados en el artículo 86.4 de la Constitución vigente, el mismo que se reitera en el artículo 22.4 de la [LOGJCC], así como el determinado en el artículo 22.1 *Ibíd.*, debe remitir y poner en conocimiento de la Corte Constitucional [...].

4.2. De la Policía Nacional

16. Mediante escrito presentado el 7 de febrero de 2023, la Policía Nacional manifestó lo siguiente:

¹² Ver párr. 9 *supra*.

16.1. El 30 de septiembre de 2019, se emitió la Orden General 187 del Comando General de la Policía Nacional, mediante la cual se publicó el Acuerdo Ministerial 0516, emitido por el –entonces– Ministerio de Gobierno, mediante el cual se dejó sin efecto el Acuerdo Ministerial que dispuso la baja de Marcos Orlando Villacrés Ascencio, así como, dispuso su reintegro a las filas policiales, en cumplimiento de la sentencia de apelación.

16.2. Verificó “el Sistema Informático Integral de la Policía Nacional, del que se puede apreciar que el señor Subteniente de Policía Marcos Orlando Villacrés Ascencio, ha sido designado a prestar servicios en la Unidad: NDESC-Z5-SZ-GUAYAS-D-PLAYAS”.

4.3. De Marcos Orlando Villacrés Ascencio

17. Mediante documento ingresado el 21 de marzo de 2023, manifestó que la sentencia de apelación no se habría cumplido por cuanto no sólo habría dispuesto su reintegro sino también medidas de reparación en virtud de las cuales, actualmente, debería tener un rango superior, así como habérselo cancelado aportaciones a la seguridad social, remuneraciones y demás derechos que dejó de percibir. Solicita que se dicten las siguientes medidas de reparación:

1.- Se me reconozca en sentencia el tiempo de servicio y el grado actual que debo ostentar que es de Teniente Coronel de Policía, grado que ostentan en la actualidad mis compañeros y el cual me ha sido negado por la omisión e incumplimiento de sentencia en 11 años, esto por parte del Ministerio del Interior y la Institución Policial.

2.- Disponga al Tribunal Contencioso Administrativo, designe un perito para que realice la liquidación correspondiente y me iguale en todas las aportaciones dejadas de percibir en el ISSPOL Y CESANTIA en la Policía Nacional, esto por todo el tiempo que estuve fuera de la Institución Policial de forma ilegal e inconstitucional, esto como REPARACION NTEGRAL [sic].

3.- Ordene en sentencia que la Institución Policial, esto es el Consejo de Generales de la Policía Nacional me indemnicen económicamente por el daño psicológico ocasionado en los 11 años que violaron mis derechos e incumplieron la sentencia constitucional, dicho calculo [sic] económico lo deberá efectuar un perito acreditado por el consejo de la Judicatura.

4.- Ordene en sentencia las disculpas públicas correspondientes por parte del Ministerio de Gobierno y la Institución Policial (Comandante General de Policía y el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional), esto por el daño psicológico ocasionado al suscrito y a su familia, comprometiéndose a que no se volverá a repetir la persecución y violación de derechos del suscrito por parte de la Institución Policial y sus miembros.

18. Mediante escritos de 30 de mayo y 25 de octubre de 2024, insistió en que no se cumplió la sentencia de apelación por cuanto no le han cancelado la reparación integral que, a su criterio, le corresponde.

4.4. Del Ministerio del Interior

19. El 10 de marzo de 2023, el Ministerio del Interior informó que la Policía Nacional le remitió “la Orden General 187 del Comando General de la Policía Nacional de 30 de septiembre de 2019, suscrita por la entonces Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador, Subrogante; y, Acuerdo Ministerial 0156, emitido por la señora María Paula Romo Rodríguez, ex Ministra de Gobierno”. También afirmó que de la información remitida por la Policía Nacional “se desprende que, una vez verificado el Sistema Informático Integral de la Policía Nacional, se puede apreciar que el Subteniente de Policía Marcos Orlando Villacrés Ascencio, ha sido designado a prestar servicio en la Unidad: NDESC-Z5-SZ-GUAYAS-D-PLAYAS”.

4.5. Del Ministerio de Gobierno

20. Mediante escrito ingresado el 31 de enero de 2023, el Ministerio de Gobierno manifestó que, en virtud de la escisión de los entonces Ministerio de Gobierno y Viceministerio del Interior y, la creación del Ministerio del Interior, “comunicó a la Dirección de Patrocinio Judicial del Ministerio del Interior así con [sic] copia a la Comandancia General de la Policía Nacional la disposición emanada por su Autoridad a fin de que disponga su cumplimiento inmediato”.

5. Cuestión previa

21. Marcos Orlando Villacrés Ascencio pidió a la Unidad Judicial ejecutora en varias ocasiones que se disponga el cumplimiento de la sentencia de apelación y que, en caso contrario, se inicie el proceso de destitución de las autoridades del –entonces– Ministerio de Gobierno y de la Policía Nacional (párr. 11 *supra*). El artículo 22, numerales 2 y 4, de la LOGJCC prevé aquella medida como sanción ante el incumplimiento de sentencias constitucionales. Las sentencias 071-15-SEP-CC y 011-16-SIS-CC determinaron que la imposición de tal sanción es competencia exclusiva de la Corte Constitucional.¹³ Lo que implica que este Organismo debe constatar el alegado incumplimiento, para lo cual, primero debe verificar si la acción de incumplimiento presentada satisface los requisitos legales.

¹³CCE, sentencias 071-15-SEP-CC, caso 1687-10-EP, 18 de marzo de 2015, p. 18 y 011-16-SIS-CC, caso 0024-10-IS, 22 de marzo de 2016, p. 25.

22. El artículo 163 de la LOGJCC establece que las juezas y los jueces están obligados a ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado. Solo de manera subsidiaria, pueden presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. En ese sentido, el artículo 21 *ibid* prescribe que las autoridades judiciales deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio”.
23. Los artículos 164 de la LOGJCC, 96 y 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) establecen que la acción de incumplimiento puede ser iniciada “de oficio o a petición de parte”. Esta Corte ha determinado que excepcionalmente la acción de incumplimiento “puede no iniciar a petición de parte, sino del órgano encargado de su ejecución”. Aquello se justificaría únicamente ante impedimentos en la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, los cuales deben ser expresamente alegados.¹⁴
24. Este Organismo determinó que, para iniciar de oficio una acción de incumplimiento, la autoridad judicial debe presentar un informe debidamente motivado, en el que exponga las razones por las que la ejecución oportuna de la sentencia constitucional ha sido imposible.¹⁵ Cuando se activa de oficio una acción de incumplimiento, antes de pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, esta Corte debe verificar: (i) que la autoridad judicial haya remitido un informe en el que argumente las razones por las que la ejecución de la sentencia ha sido imposible, pese a haber empleado sus atribuciones previstas en la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial; y (ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹⁶
25. Respecto al informe motivado, criterio (i) del párrafo anterior, se verifica que la titular de la Unidad Judicial ejecutora únicamente realizó un recuento de las actuaciones procesales posteriores a la emisión de la sentencia de apelación, que consistieron en solicitar información y reiterar a las entidades obligadas que cumplan la sentencia (párr. 15.2 *supra*), así como afirmar que se debía remitir el proceso a esta Corte para que se pronuncie sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de apelación y sobre la petición de destitución (párr. 15.3 *supra*). En tal virtud, este Organismo verifica que la titular de la Unidad Judicial ejecutora se limita a **describir** las acciones emprendidas en ejercicio de sus facultades de seguimiento. Sin embargo, no **justifica** la

¹⁴ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

¹⁵ CCE, sentencias 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párrs. 19 y 21; 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 40; y, 1-19-IS/21, 6 de octubre de 2021, párr. 35.

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

imposibilidad de ejecutar la sentencia, pese a haber ejercido sus atribuciones previstas en la LOGJCC y el COFJ.¹⁷

26. Esta Magistratura ha especificado que es contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que jueces y juezas ejecutores inobserven sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC y se limiten a remitir una providencia a la Corte Constitucional sin justificar la imposibilidad de cumplimiento.¹⁸ En este caso, el informe de la Unidad Judicial ejecutora no sustenta la imposibilidad de ejecutar la sentencia. En consecuencia, no cumple el criterio (i) para promover de oficio esta acción de incumplimiento, por lo que resulta inoficioso referirse al criterio (ii)¹⁹ y corresponde desestimarla.²⁰

6. Decisión

Por 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 **34-19-IS**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

¹⁷ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 43-46. Sobre las facultades que tienen los jueces para ejecutar las sentencias, véase CCE, sentencia 234-22-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 20.

¹⁸ CCE, sentencia 132-22-IS/24, 7 de marzo de 2024, párrs. 22 y 23.

¹⁹ CCE, sentencia 234-22-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 26.

²⁰ En sentido similar, CCE, sentencia 75-21-IS/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 30.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, tres votos salvados Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de julio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 34-19-IS/25

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales **Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado a la decisión adoptada en sentencia 34-19-IS/25, aprobada en sesión ordinaria de 3 de julio de 2025 (“**voto de mayoría**”).
2. En esta decisión, la Corte Constitucional desestimó la acción de incumplimiento remitida de oficio por la jueza de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial ejecutora**”). Dicha acción se presentó en el marco de la ejecución para el cumplimiento de la sentencia emitida el 20 de agosto de 2012 por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**sentencia**”), dentro del proceso 09111-2012-0440, con la cual aceptó la acción de protección presentada por Marcos Orlando Villacrés Ascencio (“**accionante**”) en contra del Ministerio del Interior, de la Policía Nacional y de la Procuraduría General del Estado. En lo principal, la sentencia dispuso que:

[...] los organismos accionados en el marco de su competencia efectúen las acciones pertinentes para dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial No. 630 de 18 de diciembre de 2009 por el cual se dispuso la BAJA del [...] accionante]. Se ordena de igual manera que el señor Marcos Orlando Villacrés Ascencio, [i] *sea reintegrado* a la Institución Policial en la misma función y determinación geográfica que tenía antes de ser separado y [ii] *pueda realizar los correspondientes cursos de ascenso* (énfasis añadido).

3. Frente a ello, el voto de mayoría consideró que la Unidad Judicial ejecutora no cumplió con los requisitos desarrollados en la jurisprudencia de este Organismo para la presentación de oficio de la acción de incumplimiento; por lo que, desestimó la acción sin entrar a resolver su fondo. Las juezas constitucionales que suscribimos el presente voto nos apartamos de dicha decisión con base en las siguientes consideraciones.

1. Análisis de requisitos

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

5. En ese sentido, este Organismo ha reiterado que el ordenamiento jurídico concede a las autoridades judiciales amplias facultades para hacer cumplir sus sentencias. Así, en atención a las particularidades del caso, las y los jueces pueden aplicar las medidas correctivas y coercitivas en el evento de que exista una renuencia injustificada en el cumplimiento de la sentencia constitucional o de un acuerdo reparatorio. Ahora bien, cuando los órganos encargados del cumplimiento de las sentencias han justificado “la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional”,¹ este Organismo ha reconocido que la acción de incumplimiento puede ser activada de oficio por los y las juezas ejecutoras siempre y cuando se verifique:

i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible y; ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.²

6. En nuestra opinión, ambos criterios se cumplen en el presente caso.

7. En primer lugar, respecto al informe en el cual la autoridad judicial debe explicar las razones por las cuales la ejecución de la sentencia no ha sido posible, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que se incumple este requisito si las autoridades judiciales se limitan a “resumi[r] actuaciones procesales y no argument[ar] las razones por las cuales el cumplimiento de la sentencia [...] no se pudo efectuar”.³ El voto de mayoría consideró que justamente se incumplía con este criterio.

8. Sin embargo, quienes suscribimos el presente voto observamos que el informe remitido por la Unidad Judicial ejecutora da cuenta y se enmarca en el siguiente contexto: i) consecuencia de su falta de reincorporación a la Policía Nacional, existía una solicitud del accionante para que se destituya a las máximas autoridades de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior; ii) la Policía Nacional informó a la Unidad Judicial ejecutora que la reincorporación que se exigía llevar a cabo, en virtud de la sentencia que se trataba de ejecutar, resultaba, en realidad, inejecutable, pues el accionante había sido, a su vez, sujeto a una condena por la sentencia emitida el 16 de diciembre de 2014 dentro del proceso penal 17721-2013-1631;⁴ y, iii) el accionante

¹ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

² CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

³ CCE, sentencia 81-20-IS/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 18.1.

⁴ El “citado servidor policial mantiene sentencia condenatoria con fecha 16 de diciembre de 2014, dentro de la causa penal No. 17721-2013-1631, por el delito de asesinato Caso Fybeca, dos años de prisión por ser responsable en el grado de encubridor en el delito de asesinato (en la modalidad de ejecución extrajudicial), en el contexto de graves violaciones a los derechos humanos, tipificado en el artículo 450 numerales: 1, 4,

desvirtuaba está última afirmación porque, en su criterio, se habría “malentendido la sentencia del caso 17721-2013-1631” pues no se le habría condenado sino, por el contrario, se habría ratificado su estado de inocencia.

9. Bajo estas premisas, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que “se remitirá el expediente a la Corte Constitucional del Ecuador para que en ejercicio de sus facultades analice el incumplimiento de sentencia alegado y la petición de destitución planteada”. Esto, por cuanto la Unidad Judicial sustentó, entre otras cosas, que solo este Organismo podría declarar la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia o, alternativamente, ejercer la facultad de destitución de autoridades —en el supuesto de verificar que no existiría dicha imposibilidad—.
10. En segundo lugar, respecto al transcurso de un plazo razonable, consideramos que el requisito pretende verificar si, en función de las medidas concretas dispuestas en sentencia, ha transcurrido un plazo razonable para que una autoridad judicial, a través de los diferentes mecanismos que la ley prevé, haya logrado su ejecución; mas no es una carga argumentativa de las autoridades judiciales. Dicho de otro modo, el requisito no pretende habilitar a que las autoridades judiciales “argumenten” que, en su criterio, ha transcurrido un plazo razonable, sino a si, en un tiempo dado, era posible lograr la ejecución de la sentencia. En ese sentido, la sentencia fue emitida el 20 de agosto de 2012, y el proceso fue remitido a este Organismo el 27 de mayo de 2019. Por tanto, el lapso de aproximadamente 7 años es un plazo razonable para que se hubiera logrado el cumplimiento de la sentencia, a la luz de las medidas en ella dispuestas.
11. En ese sentido, más allá de la (in)corrección de la fundamentación de la Unidad Judicial ejecutora al advertir una potencial inejecutabilidad de la sentencia, consideramos que el informe sí revela una imposibilidad de ejecución a lo dispuesto en la sentencia. En efecto, la ejecutoría de la condena al accionante, dispuesta en la sentencia del proceso penal 17721-2013-1631, al constituir un hecho sobreviniente, tenía la potencialidad de tornar en inejecutable —por razones jurídicas— a la sentencia que estaba a cargo de la Unidad Judicial ejecutora. En esa línea, consideramos que estas circunstancias sí se desprendían del informe de la Unidad Judicial ejecutora.
12. Conforme a la argumentación expuesta, las juezas constitucionales suscriptoras del presente voto consideramos que la Corte Constitucional debía dar por cumplidos los requisitos para presentar, de oficio, la acción de incumplimiento y, consecuentemente, entrar a resolver el fondo de la presente acción, a la luz de lo que se explica a continuación.

5, y 6 del Código Penal” (Unidad Judicial ejecutora, proceso 09285-2013-14765, auto del 27 de mayo del 2019).

2. Inejecutabilidad de la sentencia por razones jurídicas

13. Como se advierte del párrafo 2 del presente voto, la sentencia cuyo incumplimiento se alega dispone que Marcos Orlando Villacrés Ascencio “sea reintegrado a la Institución Policial en la misma función [...] y pueda realizar los correspondientes cursos de ascenso”. En nuestro criterio, a la fecha en que se remitió la acción a este Organismo, dicha medida resultaba inejecutable, por las siguientes consideraciones.
14. En el marco del proceso penal 17721-2013-1631, por una presunta ejecución extrajudicial, iniciado con base en el caso 103 del Informe de Comisión de la Verdad “Sin verdad no hay justicia”,⁵ se dictó auto de llamamiento a juicio en contra de varias personas; *en calidad de presuntos autores*: Eduardo Rene González Flores, Erick Aquiles Salinas Monge, Webster Segundo Hernández Rugel, Mario Rodrigo Cevallos Loachamín, Douglas Augusto Yépez Mogro, Luis Ángel Sánchez Chilibuquina, Walter Iván Castillo Yaguana, Héctor Adolfo Fruto Márquez, y Ricardo Mariano Llulluma Álvarez; y, *en calidad de presuntos cómplices*: **Marco Orlando Villacrés Ascencio**, Jorge Fernando Poveda Zúñiga, Sergio Wilfrido Gaibor Bósquez, Darwin Alejandro Suárez Flores, Aurelio Justino Chila Placencia, Samuel Dumani Calderón Egas, Darwin Stalin Condoy Rosero, y Luis Gonzalo Cevallos Rosero.
15. El 16 de diciembre de 2014, el Tribunal de Garantías Penales de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Penal Nacional**”), designado para conocer la etapa de juicio, dictó sentencia condenatoria en contra de, *en calidad de autores*: Erick Aquiles Salinas Monge, Douglas Augusto Yépez Mogro, Héctor Adolfo Fruto Márquez, Ricardo Mariano Llulluma Álvarez y Luis Ángel Sánchez Chilibuquina; y, *en calidad de encubridores*: Carlos Pérez Ascencio, Darwin Alejandro Suárez Flores, Luis Gonzalo Cevallos

⁵ En su acusación, Fiscalía sostuvo que: “llega a tener conocimiento de estos hechos por la publicación del informe realizado por la Comisión de la Verdad (misma que fue creada por Decreto Ejecutivo), en la cual relata el caso No. 103, en donde se describe los hechos sucedidos en la farmacia Fybeca, de la ciudad de Guayaquil, ubicada en el sector La Alborada (norte de la ciudad), el día 19 de noviembre de 2003, alrededor de las siete de la mañana, cuando un grupo especial (inter agencial) de la policía integrado por miembros de inteligencia policial y agentes tácticos del GIR (unos veinte policías), al mando del Mayor Eduardo González Flores, crearon un anillo de seguridad alrededor de esta farmacia e ingresaron en ella, provocando la muerte de ocho personas siendo masacradas en su interior; que, al parecer, en el interior de la farmacia se encontraba en proceso un asalto y que al repelerlos, fueron ejecutados entre otras personas, el mensajero de la farmacia, señor Gilbert Córdova Encalada y el señor Carlos Andrade Almeida, cliente que se encontraba comprando pañales para su hija recién nacida, quienes no tuvieron participación alguna en el presunto asalto”. Como parte de la acusación, también sostuvo que “es un hecho constitutivo de graves violaciones a los derechos humanos que genera una responsabilidad del Estado Ecuatoriano, toda vez que consiste en la violación que el Estado libremente ha aceptado, tales como el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.



Rosero, Darwin Stalin Condoy Rosero y Marcos Orlando Villacrés Ascencio. A su vez, *ratificó la inocencia únicamente de Jorge Fernando Poveda Zúñiga*. Ahora bien, en lo que concierne al accionante, el tribunal de juzgamiento de la Sala Penal Nacional resolvió:

Marcos Orlando Villacrés Ascencio, cuyas generales de ley, al igual que la de los demás acusados, obran del proceso, se **declara que su responsabilidad se encuentra demostrada conforme a derecho**. En consecuencia, este Tribunal de Garantías Penales lo condena a la pena privativa de libertad de dos años de prisión, por encontrarlo responsable en el grado de encubridor, **del delito de asesinato en la modalidad de ejecución extrajudicial, en el contexto de graves violaciones a los derechos humanos**, tipificado en el artículo 450 numerales: 1, 4, .5 y 6 del Código Penal, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 44 ibídem. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.5 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 9 de la Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), parte final del numeral primero del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normativa relacionada con los artículos: 41, 5.2 y 16.2 del Código Orgánico Integral Penal, en aplicación del principio de favorabilidad se declara que al haber sido eliminada de la normativa penal del Estado, la figura del encubridor, como calificación de grado de responsabilidad de los participantes de la infracción, el acusado Marcos Orlando Villacrés Ascencio, se encontraría fuera del rango de la facultad punitiva del Estado, en consecuencia, se deja establecido, la aplicación del principio de favorabilidad en favor del acusado, por lo que **al no caber la imposición de la pena, se ordena cesen las medidas cautelares de carácter real y personal** que en razón de este proceso se hayan dictado en su contra (énfasis añadido).

16. El 11 de noviembre de 2016, el tribunal de apelación de la Sala Penal Nacional rechazó los recursos de apelación interpuestos, entre otros, por el accionante, a excepción del interpuesto por Carlos Eduardo Pérez Ascencio, a quien se le confirmó su estado de inocencia. En lo demás, ratificó la sentencia subida en grado. Luego, el 11 de diciembre de 2017, el tribunal de casación de la Sala Penal Nacional declaró improcedentes los recursos de casación interpuestos, entre otros, por el accionante. De forma posterior, el 3 de abril de 2019, el tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió, por unanimidad, las demandas de acción extraordinarias de protección, entre ellas la presentada por Marcos Orlando Villacrés Ascencio, signadas con el caso 714-18-EP.⁶
17. En suma, encontramos que, contrario a lo que el accionante informó durante la ejecución de la sentencia a cargo de la Unidad Judicial ejecutora, a Marcos Orlando Villacrés Ascencio **en realidad no se le ratificó su inocencia en el proceso penal 17721-2013-1631**. Fue declarado responsable penalmente por su participación en la

⁶ CCE, [auto de admisión 714-18-EP](#), 3 de abril de 2019. El tribunal estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantez y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.



comisión de un delito “de asesinato en la modalidad de ejecución extrajudicial”. Lo que no ocurrió fue la imposición de una condena o una sanción penal, en atención al principio de favorabilidad. No obstante, los tribunales penales no solo ratificaron su responsabilidad, sino que la misma ha quedado en firme tras el fallo desestimatorio en sede casacional.

18. Ahora bien, la Corte ha reconocido que, si bien una acción de incumplimiento debe limitarse a revisar exclusivamente lo decidido por las autoridades judiciales en materia constitucional, esta Magistratura no podría ejecutar una resolución judicial contraria a “lo que prescribe la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador”.⁷ Pues, estaría fallando en contra de norma expresa, previa, vigente y legítima, lo cual acarrearía transgresiones al derecho a la seguridad jurídica y desvirtuaría la finalidad de las garantías jurisdiccionales.
19. Por ello, la Corte ha considerado que una medida puede ser inejecutable, en el marco del ordenamiento jurídico, si determina que aquello que se pretende cumplir a través de dicha medida: (1) es incompatible expresa y manifiestamente con el ordenamiento jurídico; (2) desnaturaliza la garantía jurisdiccional pudiendo afectar derechos; y, con ello, (3) genera un vicio grave e insubsanable.⁸
20. A la luz de lo anterior, correspondía entonces a la Corte Constitucional determinar si la existencia de la sentencia condenatoria ejecutoriada emitida en contra del accionante, en el caso 17721-2013-1631, más conocido como “Las Dolores” o “Fybeca”, en la cual se estableció su responsabilidad en firme por un delito que constituye una grave vulneración de derechos humanos y que fue cometido en su calidad de agente de la Policía Nacional, podía generar que la medida contenida en la sentencia a cargo de la Unidad Judicial ejecutora —de reintegro del accionante a la Institución Policial y la posibilidad de que realice cursos de ascenso— resulte, en realidad, incompatible con el ordenamiento jurídico y, por tanto, inejecutable por razones jurídicas.
21. A nuestro parecer, la determinación de responsabilidad penal por la comisión de un delito que constituye una grave violación de derechos humanos no es un asunto menor. El Ecuador es suscriptor de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y, por tanto, sujeto de derecho internacional obligado a velar por su cumplimiento. Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

⁷ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 26.

⁸ CCE, sentencia 33-21-IS/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 34.

[El] fenómeno de la ejecución extrajudicial supone, además, ‘el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención’, al llevar a cabo o tolerar acciones dirigidas a realizar ejecuciones extrajudiciales, al no investigarlas de manera adecuada y al no sancionar, en su caso, a los responsables, el Estado viola el deber de respetar los derechos reconocidos por la Convención y de garantizar su libre y pleno ejercicio, tanto de la presunta víctima como de sus familiares, y a la sociedad para conocer lo ocurrido.⁹

22. Adicionalmente, advertimos que el Estado ecuatoriano ha asumido un compromiso especial con los casos documentados en el Informe de la Comisión de la Verdad “Sin verdad, no hay justicia”. Así, el artículo 2 de la “Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008” reza:

El Estado ecuatoriano reconoce su responsabilidad objetiva sobre las violaciones de los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad y reconoce que las víctimas sufrieron vulneraciones injustificables contra su vida, libertad, integridad y dignidad por lo que debe garantizarse, a ellas y la sociedad ecuatoriana, sin dilaciones, el derecho al conocimiento de la verdad de los hechos, a la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos ocurridos.

23. Al respecto, esta Corte ha reconocido que las obligaciones derivadas de esta ley deben ser asumidas por el Estado “de forma cabal a fin de garantizar [el derecho a la reparación] en los casos concretos, recuperando y dignificando la memoria de quienes fueron víctimas, pero también con la finalidad de que situaciones similares no vuelvan a ocurrir en la historia del Ecuador, es decir, tiene también una dimensión que atañe a la sociedad en su conjunto y como tal, forma parte de las medidas de no repetición”.¹⁰
24. Además de estas razones, advertimos que la Ley de Personal de la Policía Nacional, vigente al momento en que se ejecutorió la sentencia del caso “Fybeca”, establecía claramente que el personal policial debía ser dado de baja si pesaba en su contra una sentencia condenatoria en firme.¹¹ Adicionalmente, su reintegro también sería contrario con otras normas que determinan la misión, valores y demás funciones de la Policía Nacional.¹² Aquello implica que ejecutar la medida dispuesta en la sentencia

⁹ Corte IDH, *caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134.

¹⁰ CCE, [sentencia 27-20-AN/23 y acumulado](#), 15 de febrero de 2023, párr. 56.

¹¹ **Ley de Personal de la Policía Nacional (vigente a la época de la sentencia): Art. 66:** “El personal policial sería dado de baja por una de las siguientes causas: [...] f) Por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada de conformidad con los Códigos Penales.”

¹² Entre otras disposiciones legales, encontramos:

Constitución, Art. 163: “La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica,

sería contraria a la Constitución, a la ley y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

25. Por tanto, toda vez que en el presente caso se advierte un impedimento para reincorporar a Marcos Orlando Villacrés Ascencio a la Institución Policial, es nuestro criterio que la Corte Constitucional debió declarar que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas era inejecutable por razones jurídicas, conforme a la argumentación expuesta en el presente voto.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.”

Ley Orgánica de la Policía Nacional (vigente a la época de la sentencia): Art. 4: “Son funciones específicas de la Policía Nacional: k) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador.”

Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público: Art. 111.- Causas para la cesación: “Las o los servidores policiales serán cesados de conformidad con lo previsto en este Libro y su respectivo reglamento, por una o más de las siguientes causas: [...] 8. Por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada de conformidad con la ley, que le inhabilite para el ejercicio de la función o cargo en la institución policial. [...]”; **Art. 112.- Reincorporación.** - “Las o los servidores policiales que hayan sido cesados de la institución no podrán volver al servicio activo. Se exceptúan de esta disposición los siguientes casos: 1. Si se revirtiere los efectos jurídicos de una sentencia condenatoria ejecutoriada, de conformidad con la Constitución de la República y la ley [...]”. En el caso bajo análisis, la sentencia condenatoria nunca fue revertida.



Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 34-19-IS, fue presentado en Secretaría General el 17 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 15:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL