

Quito, D.M. 14 de septiembre de 2022

CASO No. 46-19-IS

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

SENTENCIA No. 46-19-IS/22

Tema: Esta sentencia verifica el cumplimiento de la sentencia de 12 de abril de 2018, de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Una vez realizado el análisis constitucional, se declara inejecutable la medida dispuesta, en cuanto al pago de indemnización.

I. Antecedentes

1. El 8 de febrero de 2018, Nelson Fernando Ortega Carrión (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas “PMA-ONU”, alegando un trato discriminatorio en el pago de su indemnización, tras la terminación de su contrato de servicios profesionales con el organismo internacional, que derivó en la vulneración de su derecho al trabajo con una remuneración y retribución justa y trato igualitario¹. La causa fue signada con el No. 17203-2018-01419.
2. Mediante sentencia de 12 de abril de 2018, la jueza Patricia Segarra Faggioni de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia

¹ El accionante alegó que se le debía indemnizar de la misma manera que a otros ex trabajadores del organismo, porque acusó que su contrato fue finalizado antes de la fecha fijada. No obstante, la organización le manifestó que el contrato terminó en el plazo que había sido establecido en dicho documento, por lo que fue indemnizado el monto correspondiente. El accionante tenía el cargo de Oficial Nacional de Logística con un contrato a plazo fijo desde el 1 de noviembre de 2006; el 22 de julio de 2016, recibió una notificación del organismo en la que se señaló “*con respecto a su contrato actual, debo informarle que no será renovado más allá de la fecha establecida de terminación*”. El accionante, el 27 de julio de 2016 presentó un escrito ante Recursos Humanos del PMA con sede en Quito Ecuador, en el cual solicitó su respuesta a inquietudes con respecto a los 9.5 meses de indemnización a ser pagados conforme a las disposiciones 301.15.1 y 301.15.2 del Reglamento del Personal de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO STAFF REGULATIONS), contados desde el año 2006 hasta el año 2016, como resultado de la abolición de su puesto. El 30 de junio de 2016, se renovó su contrato por el periodo de dos meses, que procedía desde el 1 de junio de 2016 tal y como se señala en el punto 7 de su contrato, hasta el 3 de agosto de 2016; adicionalmente, en el punto 8 de dicho contrato se señaló: “*Este nombramiento está sujeto a las disposiciones del Estatuto y Reglamento del Personal de la FAO, ya que pueden modificarse ocasionalmente. Una designación de plazo fijo no conlleva ninguna expectativa ni implica ningún derecho de extensión o conversión a cualquier otro tipo de designación, y expira de acuerdo con sus términos, sin previo aviso o indemnización*”. El 5 de agosto de 2016, el organismo dió respuesta al escrito presentado por el accionante el 27 de julio de 2016, y señaló que las secciones relevantes a su situación eran las disposiciones 302.9.7, 301.15.7 y 301.15.72, obviando así la disposición 301.15 de la FAO STAFF REGULATIONS.

Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”): *“1. Declara la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo y a la igualdad previstos en los artículos 33 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República. 2. Acepta la acción de protección planteada. 3. En consecuencia, se dispone las siguientes medidas de reparación integral: 3.1. Disponer que el Programa Mundial de Alimentos pague al señor Nelson Fernando Ortega Carrión los valores que le corresponden conforme la normativa interna (Staff Regulations), por concepto de indemnización por supresión de puesto de trabajo, en las mismas condiciones que fueron compensados los señores: Nelson Herrera y Beatriz Bravo, en el término de quince días. 3.2. Delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo conforme lo prescrito en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 4. De conformidad a lo prescrito en el Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, una vez ejecutoriada la sentencia remítase copias certificadas de la sentencia a la Corte Constitucional”.*

3. La antedicha sentencia cuenta con razón de ejecutoría sentada el 03 de mayo de 2018.
4. Mediante oficio No. 0098-2018-DPGS de fecha 11 de mayo de 2018, la Unidad Judicial dispuso a la Defensoría del Pueblo que realice el seguimiento al cumplimiento de la sentencia constitucional antes referida, e informe periódicamente a dicha autoridad. El 24 de mayo de 2018, la Defensoría del Pueblo declaró procedente el trámite. El 7 de junio de 2018, remitió a la Unidad Judicial el acta de reunión de trabajo celebrada el 31 de mayo de 2018, en su visita in situ, con el PMA-ONU. El 25 de julio de 2018, la Defensoría del Pueblo remitió a la Unidad Judicial notas verbales remitidas por el PMA-ONU. Con fecha 06 de diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo remitió a la Unidad Judicial escritos ingresados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, escrito presentado por el accionante, el expediente defensorial, y su Informe Final de Seguimiento al cumplimiento de la sentencia.
5. El 31 de enero de 2019, el accionante presentó un escrito ante la Unidad Judicial solicitando se disponga al PMA-ONU el cumplimiento inmediato de la sentencia, y en caso de que insista en su incumplimiento, se le imponga al representante legal una multa compulsiva hasta que la sentencia sea totalmente cumplida. El mismo día la Unidad Judicial corrió traslado a la contraparte con el escrito, a fin de que se pronuncie al respecto.
6. El 8 de marzo de 2019, el accionante insistió en su petición. El 15 de marzo de 2019, la Unidad Judicial dispuso al PMA-ONU que dé fiel cumplimiento a lo ordenado en sentencia constitucional, caso contrario, deberá responder a las consecuencias de la acción de incumplimiento de la misma, que es de competencia de la Corte Constitucional.
7. El 3 de abril de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presentó un escrito ante la Unidad Judicial, solicitando que las comunicaciones que se dirijan a los representantes de las Embajadas, Oficinas Consulares, y Organismos

Internacionales deben ser canalizadas a través de esta Cartera de Estado. El 4 de abril de 2019, el accionante insistió en su petición. El 5 de abril de 2019, la Unidad Judicial, al apreciar que existen vías idóneas para reclamar el incumplimiento de las sentencias constitucionales, no impuso la multa requerida al organismo internacional.

8. El 22 de julio de 2019, Nelson Fernando Ortega Carrión presentó esta acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 12 de abril de 2018 por la jueza de la Unidad Judicial.
9. La juzgadora, en providencia de 30 de julio de 2019, dispuso remitir el expediente e informe a la Corte Constitucional, considerando lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
10. El 31 de julio de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana remitió a la Unidad Judicial, el Oficio No. MREMH-DAJPDN-2019-0057-O contentivo de diversa información, cuya recepción se puso en conocimiento de las partes en providencia de 01 de agosto de 2019.
11. A través del Oficio No. 01021-2019-UJFMNA-MS-DMQ-PP-BGGM, de 6 de agosto de 2019, la Unidad Judicial, remitió su informe y el expediente de la causa a la Corte Constitucional, siendo recibido el 07 de agosto de 2019.
12. De conformidad al sorteo llevado a efecto en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
13. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presentó escrito señalando casilleros para notificaciones, el 15 de agosto de 2019.
14. El 12 de noviembre de 2020 David Fernando Pazmiño Amores solicitó copias simples del proceso. Diferentes amici curiae han sido presentados en la causa, por: Abraham Aguirre García del Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos el 02 de junio de 2021, María Grazzia González de la Clínica en Litigio Estratégico en Derechos Humanos el 08 de junio de 2021, Carla Luzuriaga Salinas el 14 de diciembre de 2021, Nicolás Guerrero y Daniela Moncayo el 16 de diciembre de 2021.
15. Nelson Fernando Ortega Carrión presentó escritos de impulso con fechas 21 de abril, 27 de agosto y 15 de septiembre de 2021, así como el 06 de enero, 22 de febrero y 11 de abril de 2022.
16. El 10 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación a las partes y ordenó que la jueza de la Unidad Judicial, emita un informe respecto del cumplimiento de su sentencia dictada el 12 de abril de 2018.
17. El 17 y 18 de mayo de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana indicó que: *“el artículo 4 de la Convención sobre los Privilegios e*

Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas; artículo 4, numerales 9 y 13 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior; artículo 3 de la Ley de Inmunidades, Privilegios y Franquicias Diplomáticas, Consulares y Organismos Internacionales, y, artículos 29 y 30 del Reglamento de Ceremonial Público, establecen que las comunicaciones que se dirijan a los Representantes de las Embajadas y Oficinas Consulares acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, deben ser canalizadas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el cual funge como canal diplomático”.

18. El 31 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora de la causa requirió información adicional al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
19. El 1 de julio de 2022, Nelson Fernando Ortega Carrión presentó escrito adjuntando información adicional.
20. El 07 de julio de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presentó escrito con la información requerida.
21. En escrito presentado por Nelson Fernando Ortega Carrión el 14 de julio de 2022 reitera su alegado incumplimiento de sentencia por parte del PMA-ONU.

II. Competencia de la Corte Constitucional

22. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República; y, 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Pretensión y argumentos de las partes

A. Nelson Fernando Ortega Carrión

23. En su demanda, el accionante señala que: *“En el informe final dictado en el trámite defensorial N.º DPE4701-170104-19-2018000672, la Dra. Mery Tadeo Gonzalón, Especialista Tutelar 3 de la Dirección del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo, con aprobación de la Abg. Alexandra Almeida Unda, Directora Nacional de Derechos del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo, se concluyó que el Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas no ha acatado el fallo dictado en esta acción de protección”.*
24. Así mismo, afirma que: *“(…) solicité en varios escritos que la señora Jueza constriña al cumplimiento a la parte demandada, pero ésta se ha portado reacia a cumplir con sus obligaciones. Finalmente, hago alusión a la providencia de 15 de marzo de 2019, en la cual la señora Jueza dispuso que la parte demandada cumpla con lo dispuesto*

en la sentencia con la advertencia de las consecuencias jurídicas adversas derivadas del incumplimiento (...)”.

25. Concluye manifestando que: *“En virtud de todo lo expuesto, queda demostrado que existe incumplimiento de la sentencia dictada en este proceso de acción de protección N.º 17203-2018-01419, por parte del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas”*.
26. El accionante solicitó: *“(…) a usted, señora Jueza, que remita a la Corte Constitucional el expediente de la acción de protección N.º 172032018-01419 junto con el informe al que se refiere la disposición susodicha para efectos de que se constriña al Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para que cumpla con la sentencia dictada en esta acción de protección”*.
27. En su escrito de 15 de septiembre de 2021, el accionante establece que *“Resulta ineludible establecer que no es acción contra el PMA sino contra la Representante del Programa en Ecuador, que vulneró mi derecho al trabajo, a la salud, a la igualdad, al proyecto de vida y demás derechos convexos”* (sic).
28. En su escrito de 21 de abril de 2021, el accionante arguye que, por el incumplimiento de la sentencia de acción de protección, se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva; a la indemnización; al proyecto de vida; y, a la seguridad jurídica en el elemento de la confianza legítima.
29. Adicionalmente, cita los artículos 10 numerales 8 y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la carga de la prueba.
30. Con respecto a la inmunidad de organismos internacionales, cita el artículo 105 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas, y 122 de la Carta de la Organización de Estados Americanos; y señala que: *“No obstante, esta inmunidad no establece directrices en que las organizaciones puedan violar derechos humanos fundamentales, cuestión que sucede en el caso concreto, ya que la vulneración de estos derechos constitucionales; no entran en los fines y objetivos de la organización”*.
31. Posteriormente, cita dos casos de jurisprudencia comparada: *“Algunas sentencias recientes en Colombia demuestran el buen uso del mencionado concepto. En INTERSIDE vs. Ministerio de Agricultura y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECABE), INTERSIDE demandó al Ministerio y SECABE -una organización internacional pública- por falta de cumplimiento con su obligación de pagar. SECABE tuvo un convenio para cumplir obras como parte de un proyecto de riego con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el recurrente fue un subcontratista de SECABE. -SECABE es una organización internacional con inmunidades- De acuerdo con su carta constitutiva, sus fines y objetivos se concentran en la promoción de cultura y educación. La Sala Contenciosa de Colombia negó las inmunidades en este caso porque de acuerdo con el concepto de inmunidad funcional, las inmunidades aplican sólo a las actividades de una organización necesarias para*

lograr sus objetivos, y la contratación con una subcontratista para desarrollar obras de riego para MADR no tuvo ninguna relación con sus objetivos de promover cultura y educación; por lo tanto, no fue esencial o necesario para lograrlos. Asimismo, en Velásquez vs. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), la Corte de Colombia Constitucional (sic) aplicó el concepto de inmunidad funcional para negar inmunidad a la parte recurrida, que había negado a la recurrente información sobre la remuneración de su ex marido -un ex funcionario de la Oficina-. La recurrente -también en representación de su hija menor- sostuvo que ella necesitaba la información para sustentar una demanda para una pensión alimenticia. La posición del ACNUR fue que una orden judicial para entregar la información solicitada violaría su inmunidad de procedimiento judicial y confiscación de archivos garantizada de acuerdo con la Convención del (sic) ONU. La Corte concluyó que la retención de esta información por ACNUR no tuvo nada que ver con sus objetivos y no fue necesario o esencial para lograrlos; por lo tanto, no hubo inmunidad en este caso”.

- 32.** Finalmente, solicita se dé atención al caso; se requiera a la Jueza y a la Defensoría del Pueblo del Ecuador los informes que considere necesarios; se señale audiencia y se realice las diligencias que considere pertinentes; se declare el incumplimiento de la sentencia de fecha 12 de abril del 2018; y se disponga medidas de reparación integral por la vulneración de sus derechos alegados, causada por el incumplimiento de la sentencia de acción de protección.
- 33.** En escrito de 1 de julio de 2022, con respecto a su proceso ante el sistema de Naciones Unidas, el accionante establece que: *“Con fecha 19 de junio de 2022, 18 días después de la notificación de la Providencia de la Jueza Constitucional dentro del CASO No. 46-19-IS, se me asignó un nuevo Oficial Legal del PSA, que me informó que lamentablemente, las apelaciones internas y los procedimientos ante el Tribunal Administrativo de la OIT toman mucho tiempo, que la fase de alegatos escritos en el caso ha estado cerrada por algún tiempo, por lo que se puede esperar que se programe en la próxima sesión del Tribunal, que el Tribunal suele celebrar dos sesiones al año y la próxima sesión sería la Sesión de otoño, se podría esperar, en el mejor de los casos, un fallo para enero de 2023, y que el Tribunal informará cuándo esté programado el caso”.*
- 34.** Por otro lado, alega que: *“De manera equivocada el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana pretende que se discutan asuntos que no corresponden a la naturaleza de esta acción. Aquellas circunstancias debieron haber sido alegadas ante la jueza de instancia y no en esta acción ni en este momento procesal”.*
- 35.** Con respecto a la inmunidad de organismos internacionales, cita algunas sentencias de jurisprudencia comparada, y manifiesta que: *“El trabajo es un derecho constitucional, al igual que el derecho a una tutela judicial efectiva. Por esta razón son derechos que potencialmente pueden ser tratados en una acción de protección. El Ecuador no puede, por la naturaleza de su ordenamiento jurídico, desechar una pretensión como*

la planteada, únicamente por haberse alegado inmunidad, ya que se debe garantizar los derechos constitucionales. En el presente caso, si el PMA quería que se aplique su inmunidad debía alegarla y debatirla en el momento procesal oportuno, no lo hizo, pero además debía demostrar que existe una vía efectiva para resolver el conflicto, y tampoco lo hizo. En el proceso se ha demostrado que llevo años esperando respuesta y el PMA, que incluso ha llegado a decir que por falta de personal su caso demorará. Es decir, dentro del proceso de la acción de protección se demostró vulneración a los derechos constitucionales, razón por la cual la jueza estaba en la obligación de declarar esa vulneración y ordenar su reparación integral”.

36. Finalmente, alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, proyecto de vida y reparación integral, y solicita se convoque a audiencia para exponer sus argumentos.

B. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha

37. En el informe remitido por la jueza de la Unidad Judicial, el 06 de agosto de 2019, tras realizar un recuento de los antecedentes procesales de la causa hasta emitir sentencia, comunica que: *“De fojas 155 a 163, consta el oficio remitido a la Defensoría del Pueblo, con lo que la actuaria, da cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de fecha 12 de abril de 2018 (...) A fojas 167 y 168, consta en copias simples, la documentación remitida por la Defensoría del Pueblo de la cual se determina declarar procedente el trámite. iii) A fojas 199, consta en copia simple el Informe de Reunión de Trabajo, entre la Defensoría del Pueblo con la representante del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas, señora Karine Strebelle (...) A fojas 203 y 204, consta la Providencia de Seguimiento, remitido (sic) por la Defensoría del Pueblo (...) Con fecha 18 de diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo, remite la Providencia de Seguimiento, a la que se anexa el Informe Final de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia Causa 17203-2018-01769, suscrito por Dra. Mery Tadeo (sic) y aprobado por la Abg. Alexandra Almeida, en calidad de Directora Nacional de Derechos del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo, mediante el cual comunica en el acápite III en conclusiones y recomendaciones lo siguiente: “[PRIMERO.- Del expediente defensorial de seguimiento al cumplimiento de sentencia, se verifica que la sentencia no ha sido cumplida por parte del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas PMA-ONU”... de lo que se colige que la entidad accionada no ha dado cumplimiento a la sentencia de fecha, 12 de abril de 2018 (fs. 144 a 152), dictada por la señora jueza, Dra. Patricia Mercedes Segarra Faggioni”.*
38. En el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE) consta que dentro de la acción de protección No. 17203- 2018-01418, la jueza en providencias de 22 de febrero y 03 de marzo de 2022 dispuso que emita una comunicación a la Defensoría del Pueblo a fin de que informe el cumplimiento de la sentencia dictada dentro de esta causa.

C. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

39. Mediante escrito de 18 de mayo de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, señaló que: *“Sobre el Programa Mundial de Alimentos (PMA), tengo a bien manifestar que, es un Organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue creado en el año 1962, como una estructura de ayuda humanitaria, la más grande del mundo, cuyo propósito es luchar contra la desnutrición y el hambre. Señala la ONU, que cada año en promedio el PMA, asiste aproximadamente a noventa millones de personas, en más de 79 países, cuyo trabajo es financiado con donaciones voluntarias”.*
40. Posteriormente, alegó que: *“La Carta de las Naciones Unidas, establece en su artículo 105 que la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. La Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas firmada en la ciudad de Nueva York, el 13 de febrero de 1946, ratificada por el Ecuador y publicada en el Registro Oficial 147, de 27 de febrero de 1957, establece en la Sección 2 y 3 que la Organización de las Naciones Unidas, sus bienes y haberes, cualquiera que sea el sitio donde se encuentren y quien quiera que sea su detentador, gozarán de la inmunidad de jurisdicción, salvo en la medida en que la Organización haya expresamente renunciado a su inmunidad en un caso particular. Queda, sin embargo, entendido, que la renuncia no puede extenderse a medidas de ejecución. Asimismo, los locales de la Organización son inviolables. Sus bienes y haberes, cual (sic) que sea el sitio donde se encuentren y quien quiera que sea su detentador, quedan exentos de pesquisa, requisición, confiscación, expropiación y de cualquier otro constreñimiento ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo. Así como gozan de inmunidad de jurisdicción los representantes de los Miembros en los órganos principales y subsidiarios, y a los representantes a las conferencias convocadas por las Naciones Unidas, mientras estos se encuentren desempeñando sus funciones o se hallen en tránsito al lugar de reunión y a su regreso. En complemento, la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de septiembre de 1947, a la cual, el Ecuador adhirió el 8 de junio de 1951, establece en la Sección 4, que los organismos especializados, sus bienes y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción, salvo en la medida en que en algún caso particular hayan renunciado expresamente a esa inmunidad lo que no ocurrió en el caso del PMA. Sin embargo, la Operadora de Justicia prosiguió el proceso, que además en razón de la materia no correspondía a la justicia constitucional”.*
41. Por otro lado, comunica a este Organismo que: *“Respecto de la demanda del ciudadano NELSON FERNANDO ORTEGA CARRIÓN, es necesario advertir que trata de inducir al error a esa Corte Constitucional, pues el Programa Mundial de Alimentos (PMA-) como queda demostrado, es uno de los organismos especializados de la Organización de Naciones Unidas y no una dependencia del Ministerio de*

Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, esta Cartera de Estado como es de su entero conocimiento, actúa como canal diplomático, en la interrelación entre los Organismos especializados y las instituciones del Estado”.

42. Adicionalmente, arguye que en el momento procesal oportuno, con la jueza de la Unidad Judicial, compartió: *“información suficiente respecto de las inmunidades contra todo proceso judicial y privilegios que goza el Programa Mundial de Alimentos (PMA), como Organismo del Sistema de Organización de Naciones Unidas, para ello además presentó ante la Unidad Judicial, la Nota Verbal Ref. 0020370, la misma que fue remitida por el PMA informando las inmunidades y privilegios de los cuales goza”*; y, que la juzgadora: *“pese a ser advertida que no cabía la acción de protección, sin observar la normativa constitucional (Arts. 88, 425), avoca conocimiento sustancia la causa y resuelve a favor del accionante (...) haciendo caso omiso a la comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y del propio Programa Mundial de Alimentos”*.
43. Por otro lado, añade que: *“Mediante Memorando No. MREMH-ONUNY-2019-0962-M, de 12 de julio de 2019, el Embajador Luis Gallegos Chiriboga, Representante del Ecuador ante las Naciones Unidas en Nueva York, informó sobre lo expresado por el señor Stephen Mathias, Subsecretario de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Organización de Naciones Unidas, lo que en lo pertinente transcribo: "(...) 4. El Subsecretario Mathias ha sido enfático en señalar que el Programa Mundial de Alimentos, órgano subsidiario autónomo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), goza de inmunidad de jurisdicción y esta inmunidad es absoluta. Esto conlleva que, para que pudiera ser sometida a un proceso judicial y ser objeto de medidas de ejecución, se requiere una renuncia expresa, lo que no ha acontecido. 5. Más todavía, encontrándose vigentes los instrumentos internacionales que garantizan la inmunidad de Programa y sus activos, en caso de que llegaran a embargarse sus cuentas -como supone se efectuaría para cumplir la sentencia-, se estarían incumpliendo los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano con la Organización de las Naciones Unidas. Siendo ése el caso, la Secretaría se vería en la situación de repetir contra el Estado ecuatoriano, requiriéndole el pago de lo embargado, además de llevar este asunto a conocimiento de la Asamblea General. También ha mencionado que el reclamo del señor Ortega Carrión se encuentra en apelación (la última) dentro de las instancias administrativas que le son propias en el sistema de la ONU (...)"*.
44. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana acompaña a dicho escrito la Nota Verbal Ref. 2018-OLC-000735, de 31 de octubre de 2019, de la Oficina de Asistencia Legal de la Secretaría General de las Naciones Unidas, dirigida a la Representante de la Misión Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas; y, los anexos contentivos de información.
45. En su escrito de 7 de julio de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, establece que: *“(...) Respecto del numeral 1, me permito acompañar la Nota*

Verbal de 16 de junio de 2022, por la cual el Programa Mundial de Alimentos informó a esta Cartera de Estado, lo siguiente, en su parte pertinente:"(...) El PMA desea reafirmar al Ministerio, sin perjuicio de los privilegios e inmunidades del PMA, y de forma voluntaria que, a la fecha, se encuentra pendiente ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (El Tribunal Administrativo) la decisión de la apelación interpuesta por el Sr. Ortega Carrión. La próxima sesión del Tribunal Administrativo está programada provisionalmente para iniciar el 17 octubre 2022 y se nos informa que está previsto decidir la apelación del Sr. Ortega Carrión (...)" (...)" (énfasis agregado).

- 46.** Adicionalmente, manifestó que: *“Respecto del numeral 2, me permito remitir adjunto al presente escrito, copias debidamente certificadas, las mismas que obran en noventa y nueve (99) fojas, del expediente No. 17001-2019-1644-1, de 27 de febrero de 2020, sustanciado por la Unidad de Control Disciplinario de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura”.*
- 47.** De dicho anexo, se desprende que el día 2 de marzo de 2022, la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha dispuso archivar la investigación en contra de la jueza Patricia Mercedes Segarra Faggioni, jueza de la Unidad Judicial por *“verificarse que los hechos no constituyen infracción disciplinaria pues surgen de elementos estrictamente de carácter jurisdiccional”.*

IV. Análisis Constitucional

- 48.** El artículo 436, numeral 9, de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional *“(...) conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”.* Esta Corte ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas².
- 49.** El artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, y artículo 21 de la LOGJCC, indican que los procesos de garantías jurisdiccionales culminarán solamente cuando se hayan ejecutado integralmente las medidas dispuestas en la sentencia.
- 50.** En el caso en concreto, la sentencia de 12 de abril de 2018, de la jueza de la Unidad Judicial en la acción de protección No. 17203-2018-01419, dispuso: *“1. Declara(r) la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo y a la igualdad previstos en los artículos 33 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República. 2. Acepta la acción de protección planteada. 3. En consecuencia, se dispone las siguientes medidas de reparación integral: 3.1. Disponer que el Programa Mundial de Alimentos pague al señor Nelson Fernando Ortega Carrión los valores que le corresponden conforme la normativa interna (Staff Regulations), por concepto de indemnización por supresión*

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-14-IS/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 20

de puesto de trabajo, en las mismas condiciones que fueron compensados los señores: Nelson Herrera y Beatriz Bravo, en el término de quince días. 3.2. Delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo conforme lo prescrito en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

51. El accionante del proceso, Nelson Fernando Ortega Carrión, ha solicitado a esta Corte que constriña al PMA-ONU que cumpla con la sentencia dictada en la acción de protección.
52. Por lo que, a continuación este Organismo verificará el cumplimiento de las dos medidas de reparación dispuestas.

Medida de delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.

53. En cuanto a esta medida, del expediente del proceso se desprende que a foja 155, mediante oficio No. 0098-2018-DPGS de fecha 11 de mayo de 2018, se dispuso a la Defensoría del Pueblo que de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, realice el seguimiento al cumplimiento de la sentencia constitucional, e informe periódicamente a dicha autoridad.
54. Consecuentemente, dado que se evidencia que la jueza de la Unidad Judicial delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, el 11 de mayo de 2018, esta Corte verifica el cumplimiento de la medida.

Medida del pago de los valores por concepto de indemnización, conforme al Staff Regulations, y en las mismas condiciones que los señores Nelson Herrera y Beatriz Bravo.

55. Con respecto a esta medida, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en escritos de 17 y 18 de mayo de 2022, y 7 de julio de 2022, alegó la inmunidad de jurisdicción y de ejecución del PMA-ONU; la cual protege sus haberes y bienes como organismo internacional y como organismo especializado del sistema de Naciones Unidas.
56. Adicionalmente, señaló que dicho particular también se le comunicó a la jueza que dictó la sentencia de cuyo incumplimiento se alega, en el momento judicial oportuno, y que, posterior a la emisión de la sentencia, comunicó al Consejo de la Judicatura para que *“se sirva emitir Criterio Jurídico respecto de las acciones que se puedan tomar en contra de la actuación al margen de la ley de la señora Jueza, abogada Patricia Mercedes Segarra Faggoni (sic), por haber actuado en claro perjuicio al Estado ecuatoriano y en franca violación de la seguridad jurídica garantizada por la Norma Suprema”.*

57. Sobre estas alegaciones, para comenzar, esta Corte considera necesario mencionar que las inmunidades estatales, y de funcionarios estatales, constituyen regímenes normativos distintos al de inmunidades de organismos internacionales, Naciones Unidas, y en específico, de organismos especializados de Naciones Unidas. Pues, en el caso de inmunidades estatales, la principal fuente formal aplicada es la costumbre internacional, adicionalmente, si bien existe la Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de Sus Bienes, ésta aún no entra en vigencia³. Por otro lado, convencionalmente, en el derecho internacional público, las inmunidades de funcionarios estatales están reguladas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y la Convención sobre las misiones especiales. Las inmunidades de los Organismos Internacionales normalmente se regulan mediante acuerdos de sede entre el organismo y el estado sede, o en acuerdos entre el organismo y los estados miembros. Finalmente, las inmunidades de Naciones Unidas se regulan por la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, y las inmunidades de los organismos especializados de Naciones Unidas, mediante la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas.
58. En el presente caso, con base en el artículo 1 de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de septiembre de 1947, a la cual, el Ecuador se adhirió el 8 de junio de 1951, en el que se determina que: “DEFINICIONES Y ALCANCE (...) Las palabras “organismos especializados” se refieren a:(...)b) La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”; y, dado que el organismo especializado para la Agricultura y la Alimentación maneja el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, el ONU-PMA constituye un organismo especializado de Naciones Unidas.
59. Habiéndose señalado el régimen aplicable al caso en concreto, y en vista de las alegaciones expuestas, corresponde a este Organismo verificar si en el caso bajo análisis es aplicable la inmunidad de ejecución acusada.
60. La Carta de las Naciones Unidas, de la cual Ecuador es signatario desde el 26 de junio de 1945, y que entró en vigencia el 24 de octubre del mismo año, manifiesta en su artículo 105 que: “1. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios **para la realización de sus propósitos**. 2 Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios

³De conformidad con el artículo 30 de la Convención: “1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha del depósito del trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas 2. Para cada Estado que ratifique, acepte, apruebe o se adhiera a la presente Convención después del depósito del trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día después del depósito por dicho Estado de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”; al momento, tan sólo existen 28 signatarios. Ver: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-13&chapter=3&clang=en

para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización. 3. La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo, o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto” (Énfasis agregado).

61. Por tanto, la inmunidad de Naciones Unidas en el territorio de sus estados miembros goza de un carácter funcional, es decir que, las inmunidades aplican tan sólo a las actividades de una organización necesarias para lograr sus objetivos⁴.
62. Por otro lado, la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas firmada en la ciudad de Nueva York, el 13 de febrero de 1946, ratificada por el Ecuador y publicada en el Registro Oficial No. 147, de 27 de febrero de 1957, establece en su artículo 2 que: *“Sección 2. Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria. Sección 3. Los locales de las Naciones Unidas serán inviolables. Los haberes y bienes de las Naciones Unidas, donde quiera que se encuentren y en poder de quien quiera que sea, gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación y expropiación y contra toda otra forma de interferencia, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo”.*
63. En complemento, la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, y las inmunidades de los organismos especializados de Naciones Unidas en su artículo 3, prescribe que: *“Sección 4 Los organismos especializados bienes y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción, salvo en la medida en que en algún caso particular hayan renunciado expresamente a esta inmunidad. Se entiende, sin embargo, que ninguna renuncia de inmunidad se extenderá a ninguna medida ejecutoria”.*
64. De acuerdo a la normativa citada, los organismos especializados de Naciones Unidas, como es la ONU-PMA, gozan de *“inmunidad de toda jurisdicción”*, salvo en caso que renuncien expresamente de la misma. No obstante, la renuncia de inmunidad no puede extenderse a ninguna medida de ejecución. Por tanto, los organismos especializados de Naciones Unidas gozan, entre otras, de inmunidad funcional de jurisdicción e inmunidad de ejecución; la primera puede ser objeto de renuncia, mientras que la segunda no.
65. Finalmente, respecto a la normativa interna, el Código Orgánico de la Función Judicial⁵ dispone en su artículo 151 que: *“Art. 151.- ÁMBITO DE LA POTESTAD*

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-667/11, de 8 de septiembre 2011.

⁵ Si bien el artículo 195 del mismo cuerpo legal, establece que *“Art. 195.- CASOS DE FUERO EN MATERIAS CIVILES, MERCANTILES, DE FAMILIA, DE NIÑEZ Y DE TRABAJO.- En los casos expresamente permitidos por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado en que se sugiere*

JURISDICCIONAL.- Las juezas y jueces establecidos en éste Código conocerán todos los asuntos que se promuevan dentro del territorio de la República, cualquiera sea su naturaleza o la calidad de las personas que intervengan en ellos, sean nacionales o extranjeros, sin perjuicio de lo establecido por la Constitución, tratados y convenios internacionales vigentes. Se exceptúan los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos por las normas de Derecho Internacional Público (...)”.

66. Así mismo, la Ley de Inmunidades, Privilegios, Franquicias Diplomáticas, Consulares y de los Organismos Internacionales, en su artículo 64 establece que: “*Art. 64.- Los locales de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y de los organismos internacionales, al igual que sus enseres y archivos, serán inviolables y gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación, expropiación y toda otra forma de intervención, bien sea que provenga de autoridades administrativas, ejecutivas, judiciales o legislativas, salvo los casos expresamente contemplados en la Ley respectiva*” (Énfasis agregado).
67. Como resultado, para este Organismo es evidente que Naciones Unidas goza de inmunidad funcional por la Carta de las Naciones Unidas; y, en función de lo dispuesto por la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, por la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, -todos instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Ecuatoriano-, y por la Ley de Inmunidades, Privilegios, Franquicias Diplomáticas, Consulares y de los Organismos Internacionales; los haberes y bienes del PMA-ONU gozan de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación y expropiación y contra toda otra forma de interferencia, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo. Es decir que, con base a la normativa citada, el PMA-ONU goza de inmunidad de ejecución.
68. Consecuentemente, es preciso referirse a lo que esta Magistratura ha señalado respecto a la inejecutabilidad de una sentencia. Así, “*ha determinado la inejecutabilidad de [ciertos] elementos de sentencias, por razones de orden fáctico, además de jurídico*”.⁶ Entre las razones de orden fáctico o de hecho se encuentran las situaciones que cambian con el paso del tiempo y tornan imposible el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia, mientras que las razones de derecho o de orden jurídico se

una acción concerniente a otros asuntos que no sean penales, de tránsito o colusorios contra los embajadores y agentes diplomáticos extranjeros, conocerá la sala especializada respectiva, con observancia de las siguientes reglas: 1. La primera instancia será conocida y resuelta por el Presidente de la Sala; 2. El recurso de apelación será resuelto por tres juezas o jueces, constituidos en Tribunal, designados por sorteo; 3. El recurso de casación será resuelto por otras tres juezas o jueces, constituidos en Tribunal, designados por sorteo; de faltar una jueza o juez, actuará una conjueza o conjuez; y, 4. Las diligencias preparatorias serán evacuadas por la Presidenta o el Presidente de la Sala. No se admitirán a trámite diligencias preparatorias si no se precisa la vinculación que tendrá con el juicio que se va a proponer. El mismo procedimiento se observará cuando un particular proponga demanda o solicite acto preparatorio en contra de la Jefa o del Jefe de Estado.” como ya se estableció anteriormente, el régimen de inmunidad de organismos internacionales es distinto al de embajadores y agentes diplomáticos extranjeros, por lo que el artículo citado no es aplicable al caso en concreto.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 64-13-IS/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 19.

refieren a los cambios jurídicos que regulan las circunstancias de las partes procesales en una sentencia constitucional.⁷

69. Ahora bien, en la sentencia N°. 17-13-IS/21 de 11 de agosto de 2021, este Organismo señaló que las razones de derecho también se pueden verificar cuando, al momento de dictar la decisión, se inobservaron las disposiciones constitucionales y legales aplicables, que tornan la medida en inejecutable.⁸
70. Por tanto, en el presente caso, esta Corte evidencia que la medida (1) dispuesta por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en sentencia de 12 de abril de 2018, es inejecutable por imposibilidad de cumplimiento de carácter legal.
71. No obstante, cabe mencionar que el accionante ha presentado su caso frente a las instancias de impugnación del sistema de Naciones Unidas, vía adecuada para su reclamo, y actualmente se encuentra pendiente su resolución frente a la Organización Internacional del Trabajo, cuya sesión de la información remitida tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como por el accionante, se llevará a cabo el 17 de octubre del presente año.

V. 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. **Declarar** que la primera medida de reparación dispuesta en la sentencia de 12 de abril de 2018, de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 17203-2018-01419 es inejecutable; y, que la segunda medida ha sido cumplida integralmente.
2. **Desestimar** la acción de incumplimiento planteada.
3. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 57-12-IS/20 de 29 de enero de 2020, párr. 22.

⁸ En el párr. 63 de dicha sentencia, la Corte manifestó: “Por otro lado, esta Corte observa entre las razones de derecho que tornan inejecutable la disposición tercera de la decisión analizada -respecto al otorgamiento de nombramientos- que la misma no fue dictada en observancia de las disposiciones constitucionales [se ha omitido una referencia a pie de página] y legales que regulan el ingreso al servicio público y tutelan la eficacia y eficiencia de la administración pública, así como el derecho a la igualdad de quienes deseen ingresar al servicio público [se ha omitido una referencia a pie de página], pues en la misma se ordena la concesión de nombramientos sin que medie un concurso de mérito y oposición” (Énfasis añadido).

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alf Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- **Lo certifico.**

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL