

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

Examen de proporcionalidad: restricción de renovación de
documentos de identidad por adeudar pensiones
alimenticias

Paulina Natalia Jara Aguilar

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogada

Quito, 28 de noviembre de 2024

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Paulina Natalia Jara Aguilar

Código: 00320090

Cédula de identidad: 0931113435

Lugar y Fecha: Quito, 28 de noviembre de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

EXAMEN DE PROPORCIONALIDAD: RESTRICCIÓN DE RENOVACIÓN DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD POR ADEUDAR PENSIONES ALIMENTICIAS¹

PROPORTIONALITY TEST: RESTRICTION ON RENEWAL OF IDENTIFICATION DOCUMENTS FOR OWING CHILD SUPPORT

Paulina Natalia Jara Aguilar²

paunataja@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo evalúa la constitucionalidad de restringir la renovación de documentos de identidad en Ecuador para quienes adeudan pensiones alimenticias. Mediante el examen de proporcionalidad, se determinó que la medida es válida, idónea, necesaria y proporcional, sugiriendo su implementación para incentivar el cumplimiento de obligaciones alimenticias. La medida resultaría menos restrictiva que el apremio personal y aplicable a una mayor cantidad de deudores. Se recomienda su implementación gradual y coordinada con el Registro de Deudores, así como programas de educación financiera para promover acuerdos de pago efectivos. La medida busca asegurar los derechos de NNA y mejorar el sistema de cumplimiento de pensiones alimenticias en Ecuador.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la identidad, obligación alimenticia, apremio personal, proporcionalidad.

ABSTRACT

This work evaluates the constitutionality of restricting the renewal of identification documents in Ecuador for those who owe child support. Through the proportionality examination, it was determined that the measure is valid, suitable, necessary and proportional, suggesting its implementation to encourage compliance with child support obligations. The measure would be less restrictive than personal pressure and applicable to a greater number of debtors. Its gradual and coordinated implementation with the debtor registry and financial education programs is recommended to promote effective payment agreements. The measure seeks to ensure the fundamental rights of minors and improve the compliance of child support in Ecuador.

KEY WORDS

Right to identity, child support obligation, personal arrest, proportionality.

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Sierra Bullock Lentz

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Fecha de lectura: 28 de noviembre de 2024

Fecha de publicación: 28 de noviembre de 2024

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.- 2. MARCO TEÓRICO.- 3. ESTADO DEL ARTE.- 4. MARCO NORMATIVO.- 5. MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA SATISFACCIÓN DEL DERECHO ALIMENTICIO.- 5.1 DERECHO COMPARADO EN PAÍSES QUE NO ACOGEN LA MEDIDA.- 5.2 DERECHO COMPARADO EN PAÍSES QUE ADOPTAN LA MEDIDA.- 6. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.- 6.1 DERECHO CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO.- 6.2 MEDIDA IDÓNEA.- 6.3 MEDIDA NECESARIA.- 6.4 PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO.- 7. RECOMENDACIONES.- 8. CONCLUSIONES.-

1. Introducción

En Ecuador, el derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) ocupa un lugar central en la protección de sus derechos fundamentales, garantizando el acceso a recursos esenciales para su desarrollo. Sin embargo, la realidad actual evidencia una alta demanda judicial en materia de alimentos, constituyéndose como la segunda acción más frecuente en el sistema judicial, sólo superada por las reclamaciones de cobros por títulos ejecutivos, según los datos disponibles en el portal de estadística judicial del Consejo de la Judicatura³. Esto evidencia una situación de alta vulnerabilidad para los NNA, especialmente en un país donde el 27,07% de la población vive en pobreza⁴ y el incumplimiento de las obligaciones alimenticias suele estar vinculado a factores económicos y estructurales. Es así que, el informe de junio de 2024, emitido por el Consejo de la Judicatura indica que ha registrado 78,904 deudores de pensiones alimenticias a nivel nacional⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante recordar que el Estado ha reconocido el derecho de alimentos como prioritario; por ello, la única excepción a la prohibición de prisión por deudas en la Constitución se aplica en los casos de pensiones alimenticias. Además de esta medida, existen otras disposiciones para garantizar el pago, tanto de carácter personal, como la prohibición de salida del país, como de carácter real, como el embargo de bienes.

³ “Portal de estadística Judicial”. Consejo de la Judicatura, 2024. 11 de noviembre de 2024. <https://fsweb.funcionjudicial.gob.ec/estadisticas/datoscj/causascogep.html>.

⁴ Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2023, Informe del INEC, 2023, 8.

⁵ Listado de Deudores de Pensiones Alimenticias, Informe del Consejo de la Judicatura, 26 de junio de 2024, 5430.

En muchos casos, los obligados carecen de bienes y tampoco tienen un empleo formal, lo que imposibilita la aplicación de apremios de carácter real y convierte a los apremios personales en la medida principal. Aunque no existen datos recientes proporcionados por el Consejo de la Judicatura en este tema, se reportó que, entre el 13 y el 19 de marzo de 2023, es decir, en solo una semana, se llevaron a cabo 1,183 audiencias relacionadas con el pago de pensiones alimenticias, lo que resultó en la emisión de más de 1,000 boletas de apremio⁶.

Este dato nos indica que, muchas resoluciones de este tipo se fundamentan en la inasistencia del obligado a la audiencia de medidas de apremio, una diligencia incorporada al procedimiento de cobro de pensiones en 2017 por la Corte Constitucional. Esta modificación al artículo 137 del Código Orgánico General de Procesos exige que el juez convoque a una audiencia en la que el obligado tenga la oportunidad de justificar el incumplimiento y proponer un plan de pago. Sin embargo, cuando el obligado no comparece, el juez debe ordenar un apremio personal total.

Las causas de inasistencia pueden variar —desconocimiento, desinterés, entre otros—, pero es evidente la necesidad de implementar medidas adicionales que motiven al obligado a comparecer y a comprometerse con un plan de pago. En estos casos, la privación de libertad no beneficia a ninguna de las partes, pues el obligado pierde su libertad y con ello la capacidad de generar ingresos.

No obstante, este trabajo no pretende criticar la ineficacia del apremio personal en materia de alimentos, sino proponer una medida complementaria que incentive al obligado a presentar propuestas de pago: la restricción para renovar documentos de identidad y otros trámites afines en caso de ser deudor de pensiones alimenticias.

Para el efecto se utilizará como metodología el test de proporcionalidad aplicado desde 2008 por la Corte Constitucional del Ecuador. De igual manera, se utiliza una entrevista al experto en Derecho de Familia, Farith Simon Campaña y varias fuentes académicas que recogen las teorías clásicas y contemporáneas con el fin de solventar la problemática que acoge el trabajo.

El trabajo empieza con identificar cuáles son las medidas existentes para garantizar la satisfacción del derecho alimenticio, tanto en el contexto nacional, como internacional. En segundo lugar, se aplica el examen control de constitucionalidad a la

⁶ “Más de 1000 boletas de apremio por pensiones alimenticias fueron emitidas entre el 13 y 19 de marzo”. Consejo de la Judicatura, 21 de marzo de 2023. 11 de noviembre de 2024. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/mas-de-1000-boletas-de-apremio-por-pensiones-alimenticias-fueron-emitidas-entre-el-13-y-19-de-marzo/>

medida que se sugiere incorporar, a través de los cuatro pasos que lo componen: identificar si hay un derecho constitucionalmente válido en vulneración, su idoneidad, su necesidad y su proporcionalidad en sentido estricto. Por último, se busca señalar los resultados de la presente investigación y proponer sugerencias para mejorar la situación problemática descrita.

2. Estado del Arte

Es pertinente empezar por mencionar que los NNA tienen una situación especial con respecto a la protección de sus derechos. Pues, en Ecuador ellos pertenecen a un Grupo de Atención prioritaria, siendo doblemente vulnerables, por lo que es deber del Estado proteger de manera prioritaria sus derechos, lo que se reconoce a nivel constitucional y convencional⁷. En la misma línea, se ha encontrado en la búsqueda un desarrollo legislativo especializado a la adecuación institucional con el fin de brindar protección integral a los NNA⁸. Por su lado, los obligados al pago de alimentos tienen ciertas restricciones de carácter especial por encontrar sus derechos en conflicto con los de los NNA. Pues, por un lado, existe la obligación del alimentante, muchas veces limitada por su capacidad económica, de satisfacer el derecho alimenticio, y por otro el derecho del NNA de tener acceso a una educación, alimentación, salud, entre otros. Como lo menciona la autora Martha Nussbaum, es tarea del Estado poner a la disposición de sus ciudadanos las condiciones y recursos necesarios para un desarrollo humano, en especial de los niños, quienes requieren una mayor protección y estimulación a sus capacidades⁹.

Se puede destacar que existen intereses por parte del alimentante como del alimentario, por lo que es relevante adentrarse en una de las discusiones contemporáneas más relevantes en la filosofía del Derecho: ¿Los derechos colisionan? de ello deriva la tesis conflictivista y la anticonflictiva, que a su vez presenta varios debates. Sin embargo, para el presente trabajo, se abordará únicamente las posturas sobre las teorías de los límites de los derechos. Al respecto, existen dos posturas¹⁰: la primera señala la posibilidad de limitar a los derechos de manera externa; es decir, delimitarlos de manera

⁷ Laura Ochoa Escobar, Alex Peñafiel Palacios, Nelly Vinueza Ochoa, y Raúl Sánchez Santacruz, "Interés superior de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador", *Conrado* 17 (2021), 422-429.

⁸ María Morais de Ramírez, "Sistema especializado para la garantía de los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes o Sistema de Protección Integral", *Palabra* 2 (2021), 15-39.

⁹ Ian Gough. "El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas", *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global* 100 (2007), 177-202.

¹⁰ Mauricio Maldonado, *Derechos y conflictos Conflictivismo y anticonflictivismo en torno a los derechos fundamentales*. (Madrid: Marcial Pons, 2021), 25-32.

legítima. Esta postura asume la existencia o potencial existencia de conflicto entre derechos, pues aquello es lo que justifica definir o limitar un derecho. En cambio, la segunda postura sostiene la existencia de limitaciones internas, es decir, el adecuado ejercicio del derecho por sus características intrínsecas, lo que lleva a concluir que no existe conflicto entre derechos, únicamente un mal uso o abuso de un derecho en una situación de colisión aparente.

Ahora bien, en la perspectiva del presente trabajo se aborda la tesis conflictivista, pues se parte de la premisa de que los derechos colisionan entre sí. El derecho de alimentos en conflicto con el derecho de identidad que deriva de la no renovación de documentos de identidad de los alimentantes deudores. Para ello, es pertinente aplicar el test de proporcionalidad, un mecanismo que permite evaluar si una medida que restringe un derecho resulta justificada y, por ende, constitucionalmente válida. Alexy lo define a través de tres elementos fundamentales: (i) idoneidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad en sentido estricto¹¹. En la actualidad, ha habido una necesidad de adaptación del clásico test de Alexy, que resulta útil cuando hay un análisis costo-beneficio, es decir, encontrar un equilibrio razonable entre las interferencias que la medida genera y su contribución a la consecución de un objetivo legítimo¹². El test de proporcionalidad se aplica por primera vez en el Tribunal Constitucional Alemán, con el modelo alexiano expuesto. En la actualidad, muchas Cortes aplican el mecanismo, con el fin de prohibir que las acciones de los poderes públicos sean excesivas y se mantengan dentro de los límites de su competencia para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos¹³.

3. Marco teórico

El derecho de alimentos es considerado como una derivación del derecho humano a la vida digna, por lo tanto, considerado un derecho fundamental ya que se encuentra directamente vinculado con el derecho a la vida y por lo tanto permite el desarrollo pleno

¹¹ Iliana Rodríguez Santibáñez y Priscila Álvarez Bautista, "La ponderación de derechos de Robert Alexy en una decisión judicial del máximo tribunal en México", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* 48 (2023), 451-481.

¹² Javier Martín Reyes, *Más Allá del Test de Proporcionalidad: Análisis, Crítica Y Metodologías De Adjudicación Alternativas Al Modelo De Robert Alexy* (Ciudad de México: Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2023).

¹³ Rainer Arnold, José Ignacio Martínez Estay y Francisco Zúñiga Urbina, "El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Estudios constitucionales* 10 (2012), 1.

de la persona¹⁴. Es importante destacar que el derecho de alimentos no solo busca garantizar la alimentación, sino también otros aspectos esenciales del desarrollo, como la salud, educación, vivienda y recreación, entre otros¹⁵. En concordancia, Juan Larrea Holguín sostiene que son las asistencias que se dan a una persona para su manutención y subsistencia, esto es, para la comida, bebida, vestido, habitación y recuperación de la salud¹⁶. La responsabilidad de los padres implica garantizar que los NNA cuenten con las condiciones necesarias para su sustento, ya que estos no tienen la capacidad de generar ingresos por sí mismos, lo que hace indispensable la pensión alimenticia¹⁷.

Es pertinente de igual manera definir el derecho a la identidad, pues en Ecuador y varios países de América Latina, la identidad está fuertemente vinculada al nombre y apellido, elementos que permiten reconocer a la persona¹⁸. En la misma línea, el derecho a la identidad encuentra su fundamento en otros derechos, como son el derecho a la nacionalidad y el derecho al nombre¹⁹. En este sentido, la identidad se materializa legalmente con la obtención de la partida de nacimiento, cuando la persona alcanza cierta edad es imperativo que obtenga un documento de identidad donde se vincule a un número de identificación que le permitirá el ejercicio de otros derechos²⁰.

Una vez que se han identificado las dos aristas del conflicto, es pertinente mencionar qué dicen los autores más relevantes sobre garantizar el pago de la pensión alimenticia y su relación con la tesis conflictivista en el presente trabajo.

El principio del interés superior del niño y la Doctrina de la Protección Integral, implica reconocer que los NNA se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad, por su edad y por su condición social. El Constituyente ecuatoriano y legislador ha considerado que los derechos de los NNA están por encima de los derechos de los demás, permitiendo la privación de libertad por incumplimiento de pago de pensiones

¹⁴ José Alfredo Pineda Gonzales, “El derecho de alimentos” *Revista de Derecho: Universidad Nacional del Altiplano de Puno* 8 (2023), 3.

¹⁵ Milagros del Carmen Vásquez Atoche y Milagros García García, “El derecho de alimentos del heredero concebido y otros supuestos favorables para él con relación a tal derecho”, *Revista de Investigación Jurídica* (2015), 10.

¹⁶ Juan Larrea Holguín, “Los Alimentos Legales” en *Manual Elemental de Derecho Civil en Ecuador*, (Quito: Catedra, 2008) 415- 436.

¹⁷ Herlinda Verónica Castro Ortiz, “La Tutela Judicial Efectiva en el Marco del Derecho de Alimentos en el Ecuador”, *Repositorio de Universidad Tecnológica Indoamérica* (2023), 3.

¹⁸ Francisco Gabriel Contreras Pérez, “El Derecho a la Identidad en el Ecuador a partir de la sentencia constitucional 008-17-SCN-CC”, *Revista del Instituto Tecnológico Superior jubones* 4 (2021), 564.

¹⁹ Francisco Gabriel Contreras Pérez, “El Derecho a la Identidad en el Ecuador a partir de la sentencia constitucional 008-17-SCN-CC”, *Sociedad & Tecnología* 4 (2021), 565.

²⁰ Ruth Saif de Preperier, “El Derecho a la identidad en el Derecho internacional privado”, *Foro Jurídico* 11 (2010), 40.

alimenticias. En esta línea es pertinente mencionar la posición de John Rawls, quien en su obra menciona que una sociedad justa es aquella que garantiza la protección de sus miembros más desventajados, en este caso los NNA en el contexto de encontrarse a expensas de pensiones alimenticias impagas²¹. Esta teoría respalda la necesidad de políticas que, incluso en situaciones de carencia de recursos del alimentante, aseguren que los NNA reciban el sustento necesario para su desarrollo, como una medida de justicia social.

El test de proporcionalidad es una medida que se ha tornado en un parámetro de legitimidad de los actos y leyes nacionales, pues evalúa aquellas medidas que pueden mostrarse limitativas de derechos buscando salvaguardar la sustancia de los derechos tutelados²². Aquellos tribunales que en la actualidad han optado por el reconocimiento del presente test, constatan la existencia de un conflicto entre derechos al cuál se debe dar una solución a través de este mecanismo²³. Autores como Javier Barnes han reconocido que el test de proporcionalidad proviene de la necesidad del legislador de dar solución un efecto dominó en que cualquier derecho que tenga como fundamento bienes, valores o derechos constitucionalmente reconocidos va a afectar a otros derechos, por lo que estos deben ser ponderados²⁴. Es así que una vez más se constata la aplicación de la teoría de los límites externos.

4. Marco Normativo

Es de suma importancia exponer el marco normativo en el que se desarrolla la temática presente, su regulación a nivel nacional e internacional son puntos cruciales para brindar contexto al lector de la regulación presente en los ordenamientos jurídicos.

En cuanto al ámbito constitucional, en primer lugar, se hablará del reconocimiento dentro del artículo 35 de que los NNA se encuentran dentro de un grupo de atención prioritaria, de igual manera, se reconoce que cuando éstos se encuentran en una situación de riesgo, pueden llegar a tener una doble vulnerabilidad. Dentro del marco constitucional, artículo 44 se reconoce al interés superior del niño, siendo sus derechos

²¹ John Rawls, *A Theory of Justice* (Massachusetts: Harvard University Press, 1971).

²² Elena Bindi. “Test de Proporcionalidad en el «Age of Balancing»”, *Revista de Derecho Político* 96 (2016), 308.

²³ Angélica María Burga Coronel, “El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”, *Doctrina Constitucional* 47 (2018), 257.

²⁴ Javier Barnes, “El principio de proporcionalidad Estudio preliminar”, *Cuadernos de Derecho Público* 5 (1998), 26.

prevalecientes por sobre los de las demás personas²⁵. De igual manera se reconoce al derecho de alimentos y se le brinda un peso significativo, pues en el artículo 66 numeral 29 inciso c se dispone la prohibición de privación de libertad por deudas, con la única excepción de pensiones alimenticias. También la CRE en el artículo 66.28 se reconoce el derecho a la identidad, el ciudadano tiene derecho a tener un nombre, apellido, nacionalidad, procedencia familia, manifestaciones espirituales y culturales. Para efectos del trabajo, en esta línea, de manera implícita el artículo mencionado está reconociendo, el derecho a tener documentos de identidad vigentes a través la existencia del derecho a la identidad, mismo que incluye tener un nombre y apellido debidamente registrado. Por último, dentro del marco constitucional, se debe hacer mención de que se recoge el test nacido de la tesis conflictivista de derechos, el test de proporcionalidad. Mismo que se enmarca en su artículo 148 como una herramienta de interpretación y aplicación constitucional.

Es pertinente mencionar que Ecuador cuenta con un bloque de constitucionalidad, mismo que eleva a rango constitucional, derechos contenidos en instrumentos internacionales que no necesariamente se desarrollan en la Constitución. En 1990 Ecuador ratificó la Convención Sobre los Derechos del Niño, cuerpo en el que los Estados reconocen que cada niño tiene derecho a un nivel de vida que garantice su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social²⁶. Dentro de la Convención también se reconoce el principio del interés superior del niño, instando a los Estados a cumplirlo en los ámbitos públicos y privados. En las medidas concernientes a las instituciones tanto públicas como privadas, se atenderá como primordial el interés superior del niño. Se insta a los Estados signatarios a que, bajo el amparo del interés superior del niño, se garanticen las obligaciones de crianza y desarrollo por parte de los padres de familia²⁷.

El Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CNA) y el Código Orgánico General de procesos (COGEP) son las normas que regulan el derecho a la pensión alimenticia y procedimiento de ejecución. En primer lugar, la Ley Reformatoria al Libro II, Título V del CNA regula todo lo relativo al derecho de alimentos y las pensiones alimenticias. Esto abarca la determinación de quién es titular del derecho, quiénes están obligados a proporcionar alimentos, así como la distinción entre obligados principales y

²⁵ Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de febrero de 2018.

²⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.

²⁷ Artículo 3, Convención sobre los Derechos del Niño.

subsidiarios. Este enfoque resulta fundamental para clarificar las diversas implicaciones previstas en la legislación ecuatoriana, destinadas a garantizar el cumplimiento del pago²⁸. De igual manera en esta ley se detallan ciertas medidas que se implementan para aquellos que incumplen en el pago de pensiones alimenticias, como lo son la prohibición de salida del país, no poder ocupar cargos públicos, la inscripción en el Registro de Deudores y, en concordancia con la CRE, el no poder ser candidato a elección popular,²⁹. Dentro del COGEP, en cambio, se encuentra el procedimiento para el cobro de pensiones alimenticias, las medidas reales para los deudores de pensiones, y los apremios personales por adeudar dos o más pensiones alimenticias³⁰.

También es importante mencionar que la Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra en su art 3.2 que la interpretación constitucional se debe regir por el principio de proporcionalidad. Principio que busca que las medidas aplicadas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano protejan fines constitucionalmente válidos, sean medidas idóneas y necesarias para garantizarlos³¹. Es, por tanto, base jurídica para realizar el test de proporcionalidad a la medida de restringir la renovación de documentos de identidad por adeudar pensiones alimenticias.

Dentro de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles hay una estipulación clave en el artículo 29, señala que el Número Único de Identificación se vinculará con todos los servicios públicos y privados. En concordancia el artículo 86 de esta ley, se brinda al documento de identidad de validez jurídica para todos los actos públicos y privados³². En la presente ley se encuentra la relevancia del documento de identidad, la validez jurídica de la cédula de identidad, pues su vinculación el acceso a servicios va desde trámites en entidades gubernamentales hasta habilitaciones para celebrar contratos entre privados.

El Código Civil también resulta aplicable al caso de estudio, ya que establece que los alimentos necesarios —los que corresponden a los hijos— derivan de una obligación legal vinculada a la patria potestad que ejercen los padres sobre sus hijos no emancipados³³. Sin embargo, es importante hacer hincapié en que la norma

²⁸ Artículo 5, CNA.

²⁹ Artículos 20 y 21, CNA.

³⁰ Código Orgánico General de Procesos [COGEP], R.O. Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.

³¹ Artículo 3.2, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], R.O. Suplemento No. 52, 22 de octubre de 2009.

³² Artículo 29, LOGIDAC.

³³ Artículo 351, Código Civil

especializada es el CNA, y falta de norma expresa en dicho código, se remite al Código Civil.

Además, se hace una mención de la jurisprudencia pertinente para el tema de estudio, la sentencia 012-17-SIN-CC de la Corte Constitucional, misma en la que se realiza una necesaria diferenciación en cuanto a las medidas para garantizar el pago de alimentos para obligados principales y subsidiarios, así como los tipos de medidas aplicables en caso de incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias³⁴.

Finalmente, respecto de normativa interna, se menciona la Resolución 080-2016 del Consejo Nacional de la Judicatura, que regula las cauciones que puede presentar el obligado deudor de pensiones alimenticias, para levantar medidas de carácter personal y real impuestas por el juzgador.

Respecto de normativa comparada, en México, La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes consagra dentro de su artículo 135 la prohibición de obtención de licencias, permisos para conducir, de pasaporte o documento de identidad y viaje en caso de encontrarse dentro del Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias³⁵. De igual manera, el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, ha creado un programa llamado el Programa de denegación de pasaportes 101, basado en la Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidades Laborales de 1996. Esta ley federal, habilita que el Estado esté legitimado para negar, revocar y denegar pasaportes cuando la deuda por pensiones alimenticias asciende a un monto de USD 2500 (DOS MIL QUINIENTOS DÓLARES AMERICANOS)³⁶.

En resumen, el marco normativo nacional e internacional es clave para garantizar derechos como la identidad y protección de NNA. En Ecuador, la Constitución y leyes relacionadas aseguran estos derechos, mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño refuerza su protección. En México y Estados Unidos, se implementan medidas para garantizar el cumplimiento de obligaciones alimentarias, restringiendo documentos de identidad en casos de deuda.

5. Medidas para garantizar la satisfacción del derecho alimenticio

³⁴ Sentencia No. 012-17-SIN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 10 de mayo de 2017.

³⁵ *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2014.

³⁶ *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996* [PRWORA], Pub. L. No. 104-193, 110 Stat. 2105, 22 de agosto de 1996

Una vez que se ha expuesto de dónde proviene el derecho de alimentos, es pertinente analizar cuáles son las medidas para garantizar el pago de la pensión alimenticia tanto en el contexto local como internacional.

Es importante destacar que, al presentar una demanda de alimentos, se pueden solicitar medidas cautelares destinadas a garantizar el cumplimiento de la obligación. Estas medidas afectan los bienes o derechos patrimoniales del deudor y tienen como objetivo "cautelar" o proteger dichos bienes, impidiendo que el deudor se desprenda de su patrimonio y obstaculice el cumplimiento de su obligación alimenticia. Este tipo de medida no pretende retirar los bienes del patrimonio del deudor, sino que buscan restringir su disposición. Esto se realiza para prevenir situaciones como el ocultamiento o transferencia de bienes que podrían frustrar el cumplimiento de las pensiones alimenticias. Ejemplos de estas medidas incluyen el secuestro de bienes y la prohibición de enajenar, ordenadas por el juez para asegurar el cumplimiento de la obligación alimentaria. También existen medidas cautelares de carácter personal, como la prohibición de salida del país, solicitud que debe ser sustentada por el solicitante, a fin de que el juzgador la confiera y se aplica únicamente a obligados principales.

No obstante, el presente trabajo se enfoca en las medidas de apremio, tanto personales como reales, que se aplican en la etapa de ejecución del proceso. Estas medidas son procedentes una vez dictada la resolución que establece la pensión alimenticia definitiva y ante el incumplimiento del pago de dos o más pensiones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137 del COGEP.

A los alimentantes deudores se les imponen ciertas inhabilidades legales como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones alimenticias. Estas inhabilidades, derivadas de medidas establecidas por la ley, pueden impactar diversas áreas de la vida del deudor, incluyendo su patrimonio, su reputación, su historial crediticio e incluso su libertad³⁷. Sin embargo, antes de enmarcarse en las medidas existentes para garantizar este pago, es importante hacer una breve distinción entre los obligados principales y los obligados subsidiarios de la pensión alimenticia.

Los obligados principales son los padres, quienes tienen la responsabilidad directa y prioritaria de proporcionar el sustento necesario a los titulares del derecho alimenticio. Por otro lado, los obligados subsidiarios asumen esta obligación únicamente en casos

³⁷ Maricruz del Rocío Molineros Toaza, "Medidas aplicables para asegurar el pago de la obligación de dar alimentos a los hijos", *Repositorio de Universidad Andina Simón Bolívar* (2018).

donde los principales no puedan cumplirla debido a su ausencia, impedimento, insuficiencia de recursos o discapacidad demostrada. La intervención de los obligados subsidiarios garantiza el bienestar del titular del derecho alimenticio, sin perjuicio del derecho de repetición que estos pueden ejercer contra los obligados principales³⁸.

En Ecuador, existen dos tipos de medidas destinadas a garantizar el pago de las pensiones alimenticias, las cuales pueden implicar inhabilidades: las personales y las reales. Sin embargo, los obligados subsidiarios únicamente responden a medidas cautelares de carácter real, siempre y cuando hayan sido debidamente citados en el juicio de alimentos³⁹.

Dentro de las medidas reales, está el embargo de bienes, que busca deslindar al deudor de su patrimonio para dar cumplimiento con la obligación. En el caso de dinero, directamente efectuar el pago de las obligaciones, si se trata de bienes muebles o inmuebles, el juez debe proceder a hacer el remate a través de los martilladores judiciales. Una vez rematado el bien, utilizar el dinero remanente para el pago de obligaciones.

A pesar de no ser una inhabilidad como tal, es importante mencionar que en la legislación ecuatoriana la única excepción a la inembargabilidad de la remuneración es la retención judicial por concepto de pensiones alimenticias⁴⁰.

El segundo tipo de medidas son las de carácter personal. En Ecuador solo se aplican este tipo de medidas para los obligados principales, no para los subsidiarios. La inaplicabilidad a los obligados subsidiarios de las medidas personales, fue una consecuencia de la adopción de la sentencia No. 012-17-SIN-CC de la Corte Constitucional del Ecuador. A partir de la misma, los obligados principales son los únicos a quienes se les impone medidas de carácter personal como la prohibición de salida del país y el apremio personal, exceptuando en su totalidad a los obligados subsidiarios, personas discapacitadas o personas con enfermedades catastróficas⁴¹.

Entre las inhabilidades personales dentro de la normativa nacional se presenta la prohibición de salida del país para aquellas personas que adeudan pensiones alimenticias, misma que se encuentra reconocida en el artículo innumerado 25 de la Ley Reformatoria al CNA, únicamente para el obligado principal. Esta medida podrá ser decretada por el juez sin notificación previa a la parte obligada, misma que impedirá al alimentante a

³⁸ Farith Simon. Manual de Derecho de Familia. (Editorial Cevallos, Quito, 2022),408-412.

³⁹ Sentencia No. 012-17-SIN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 10 de mayo de 2017, 8.

⁴⁰ Artículo 328, Constitución de la República del Ecuador,2008.

⁴¹ Sentencia No. 012-17-SIN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 10 de mayo de 2017, 61.

ausentarse del territorio nacional, el juez tiene la obligación de comunicar a la Dirección Nacional de Migración de esta medida a fin de que se haga efectiva⁴². Dentro del mismo sentido, el artículo 113 de la Constitución de la República prohíbe expresamente la candidatura de quienes adeuden pensiones alimenticias para cualquier elección popular⁴³. El artículo 137 del Código Orgánico General de Procesos establece que el deudor de pensiones alimenticias con dos pagos incumplidos puede ser sujeto a apremio personal. Este procedimiento consta de varios pasos: la liquidación de la deuda por el departamento de pagaduría de la Unidad Judicial correspondiente, el vencimiento de un mandamiento de pago, la verificación del incumplimiento de la orden de ejecución y la celebración de una audiencia en la que el deudor debe justificar las razones de su incumplimiento. El apremio personal se dicta en caso de que el deudor no comparezca a la audiencia, no acredite la imposibilidad de pago o no llegue a un acuerdo de pago. Adicionalmente, si no se realizó previamente con la convocatoria a la audiencia, se debe registrar al deudor ante el Consejo de la Judicatura y dictar la prohibición de salida del país⁴⁴.

5.1 Derecho comparado en países que no acogen la medida propuesta

Como se indicó anteriormente, el presente trabajo propone incorporar a la lista de inhabilidades por deuda de pensiones alimenticias la restricción para la renovación de documentos de identidad. Esta medida, al ser de carácter personal, sería aplicable exclusivamente a los obligados principales. En este contexto, es pertinente analizar legislación comparada, iniciando con aquellos países que no contemplan una medida de este tipo.

La medida objeto del presente análisis no ha sido adoptada en la mayoría de los sistemas jurídicos de América Latina. Países como Ecuador, Perú y Chile no la han implementado. No obstante, en esta sección se analizarán medidas paralelas existentes en dichos sistemas jurídicos que buscan garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimenticias. Este enfoque permitirá una visión más integral y comprensiva de las soluciones jurídicas implementadas en países que comparten un sistema jurídico similar al ecuatoriano.

Para ello, resulta importante advertir que en Ecuador hay una mínima intervención penal, pues se considera que el Derecho Penal debe ser considerado como de última ratio

⁴² Artículo 25, CONA.

⁴³ Artículo 113, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴⁴ Artículo 137, Código Orgánico General de Procesos [COGEP]. R.O. Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.

frente al conflicto social⁴⁵. Por lo tanto, en el sistema jurídico ecuatoriano no se tipifica como un delito el adeudar alimentos, pero sí puede darse la privación de libertad de hasta 180 días según el COGEP, en casos de reincidencia en el incumplimiento⁴⁶.

En Colombia, el Código Penal tipifica la inasistencia alimentaria como un delito, sancionando a los alimentantes que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones. Las penas pueden incluir prisión de uno a tres años, así como multas equivalentes a entre diez y veinte salarios mínimos legales vigentes⁴⁷.

Por su parte, el artículo 149 del Código Penal de Perú tipifica el delito de omisión de prestación de alimentos. En este contexto, el incumplimiento de la obligación alimentaria establecida en una resolución judicial puede acarrear una pena privativa de libertad de hasta tres años o, alternativamente, la imposición de servicio comunitario⁴⁸.

En Chile, la Ley 21.389 regula el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos y establece diversas medidas coercitivas para asegurar el cumplimiento de la obligación alimentaria. El juez puede ordenar la constitución de una hipoteca o prenda sobre los bienes del alimentante, así como otras formas de caución que considere adecuadas. Asimismo, se puede decretar la prohibición de enajenar los bienes del deudor alimentario⁴⁹.

5.2 Derecho comparado en países que adoptan la medida propuesta

Así como en muchos de los países de América Latina no se aplica la medida de restricción de renovación de documentos de identidad, cabe ahora un análisis de los países que sí la han implementado en sus ordenamientos jurídicos, tal como es el caso de México y Estados Unidos.

El objeto del presente trabajo se inspira en la regulación de pensiones alimenticias de los Estados Unidos Mexicanos, donde, en mayo de 2023 aparece un decreto ley, mismo que reforma la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Como resultado de esta reforma, se establece la obligatoriedad de verificar, a través de un certificado de no inscripción en el Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias, que

⁴⁵ José Galarza Ulloa, “El Principio de Mínima Intervención en el Derecho Penal Moderno con la vigencia del Código Orgánico Integral Penal en el Ecuador” *Repositorio de la Universidad Técnica de Indoamérica* 246 (2017), 4.

⁴⁶ Artículo 137, COGEP.

⁴⁷ Colombia, *Código Penal*, art. 233, Diario Oficial, 2000.

⁴⁸ Perú. Código Penal de Perú. *Decreto Legislativo N.º 635*, 8 de abril de 1991. Art. 149. Lima: Congreso de la República, 1991.

⁴⁹ Chile. *Ley N.º 14.908, Decreto N.º 2.788. Fija el Texto Definitivo y Refundido de la Ley N.º 5.750, con las Modificaciones Introducidas por la Ley N.º 14.550*. 10 de enero de 1956. Art. 11-12. Santiago: Congreso Nacional, 1956.

las personas que deseen realizar ciertos trámites públicos estén al día con sus obligaciones alimenticias. Entre estos trámites se incluyen: (i) obtener sus licencias y permisos para conducir; (ii) obtener su pasaporte o documento de identidad y viaje; (iii) participar como candidato a cargos concejiles y de elección popular; (iv) participar como aspirante a cargos de jueces, magistrados en el ámbito local o federal; (v) Los que se realicen ante notario público relativos a la compraventa de bienes inmuebles y la constitución o transmisión de derechos reales, y (vi) En las solicitudes de matrimonio, el juez del Registro Civil hará del conocimiento si alguno de los contrayentes se encuentra inscrito en el Registro, mencionando la situación que guardan respecto de las obligaciones que tiene⁵⁰.

Varios de estos impedimentos se encuentran incorporados en la legislación nacional e internacional a países aledaños a Ecuador. En Ecuador de igual manera existe una prohibición para ser candidato a elección popular, ocupar cargos públicos y la posibilidad de impedir la enajenación de bienes⁵¹. En Argentina se impide dar curso a los trámites de solicitud o renovación de licencia para conducir por estar en el Registro de Deudores Alimenticios⁵². En el caso de Chile, se han implementado restricciones como la prohibición de postularse como candidato a cargos de elección popular, la imposibilidad de solicitar pasaportes y licencias de conducir, así como la prohibición de inscribir traspasos de vehículos o propiedades. Estas medidas hacen que la legislación chilena sea la que más se asemeja a las disposiciones adoptadas en México en cuanto a garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimenticias⁵³. De igual manera en Estados Unidos se establece a través de Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidades Laborales de 1996, como ya se mencionó en el marco normativo, la prohibición de renovación de pasaportes por adeudar pensiones alimenticias.

A pesar de que existe un amplio catálogo de impedimentos, hay que resaltar sobre todo los impedimentos de obtención de pasaporte o documento de identidad, licencias y permisos para conducir ya que son ajenos a la región latinoamericana o al menos a la mayoría de países con control constitucional concentrado.

En síntesis, la clasificación de medidas para garantizar el pago de alimentos en Ecuador no es ajena a las legislaciones de otros países, sin embargo, es curioso notar que

⁵⁰ México. *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Decreto publicado el 4 de diciembre de 2014. Art. 165. Ciudad de México: Congreso de la Unión, 2014.

⁵¹ Artículo 21, CONA.

⁵² Artículo 5. Ley 13.074 Registro de Deudores Alimentarios. Número de Boletín Oficial: 24761. 2013.

⁵³ Artículos 31, 32, 33 y 36. Ley 21389. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2021

los países con un sistema difuso, como lo son México y Estados Unidos de América, cuentan con la medida propuesta. Es importante tomar en cuenta que Ecuador tiene al menos cuatro medidas para garantizar el pago de alimentos de los obligados principales, sin embargo, se considera que es necesario agregar otras, a fin de incentivar el pago de deuda o al menos, que el obligado realice propuestas de plan de pago.

6. Control de Constitucionalidad

Para abordar adecuadamente el análisis, resulta indispensable definir que Ecuador se rige por un sistema de control constitucional concentrado y concreto, en el cual exclusivamente la Corte Constitucional tiene la competencia para ejercer el control de constitucionalidad de las normas. Este control se ejerce únicamente a través de casos concretos, es decir, sobre situaciones específicas y no mediante revisiones abstractas de disposiciones normativas⁵⁴.

El presente trabajo busca determinar si es constitucional introducir la regulación en la normativa ecuatoriana que restrinja la renovación de documentos de identidad por adeudar pensiones alimenticias. En esta sección se llevará a cabo un examen de proporcionalidad para evaluar si la medida persigue un derecho constitucionalmente válido y si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

6.1 Derecho constitucionalmente válido

Cabe empezar el presente análisis con definir cómo se determina un fin legítimo. Para ello, la medida del presente análisis tendría que tener como finalidad el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o que esta meta llegue a proteger derechos constitucionales⁵⁵. Según el artículo 66 de la CRE, el Estado está llamado a garantizar a las personas una vida digna donde se asegure, entre otros, la salud, alimentación, nutrición, vivienda, educación, ocio⁵⁶. Los mencionados factores que componen las necesidades que se busca satisfacer con una pensión alimenticia, pues no está de más reiterar que no se refiere únicamente a los alimentos en su literalidad, sino a toda la esfera que permita el desarrollo integral del NNA. En el mismo sentido, en su artículo 69 la CRE busca la protección especial de los derechos de los integrantes de la familia, promoviendo así una paternidad y maternidad responsables, donde los padres

⁵⁴ Artículo 148, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁵ Sentencia No. 24-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de septiembre de 2021.

⁵⁶ Artículo 66, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

están obligados a la alimentación de sus hijos e hijas⁵⁷. Como si no fuese suficiente, la CRE dedica una sección entera a la protección de niños, niñas y adolescentes, en su artículo 44 se establece que se atenderá el interés superior del niño, donde sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

De igual manera se reconoce por medio del bloque de constitucionalidad, pues, como se mencionó en el marco normativo, el interés superior del niño está reconocido tanto en la Convención Sobre los Derechos del Niño como en el artículo 11 del CNA. En Ecuador se ha incorporado esta convención que reconoce no solo derechos humanos en general, sino que hace una especial puntualización en que los niños, niñas y adolescentes requieren una protección especial⁵⁸.

En este sentido, el derecho a alimentos es un fin constitucionalmente válido ya que está reconocido en sus distintas aristas a nivel constitucional y convencional, es por tanto que se deben garantizar estas medidas especiales de protección como la del objeto del presente trabajo. De esta manera tutelar los derechos cobijados en la Constitución donde se ha establecido que es el Estado quien debe garantizar las aristas del derecho de alimentos. En adición, esta medida representa una acción legal concreta que busca proteger el interés superior del niño y garantizar una maternidad y paternidad responsable.

6.2 Medida idónea

La medida idónea es aquella que garantiza que la restricción sea adecuada para alcanzar el fin legítimo propuesto⁵⁹. En este contexto, resulta necesario clasificar la medida analizada en este trabajo como una de carácter personal, ya que no afecta el patrimonio de la persona, sino que se relaciona directamente con su derecho a contar con un documento de identidad vigente. Por lo tanto, resulta imprescindible plantear la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las consecuencias para una persona en Ecuador que carece de un documento de identidad vigente?

La cédula de identidad es el documento que permite el ejercicio de derechos civiles y políticos, por ejemplo, votar, o registrar una candidatura, de igual manera permite realizar trámites legales y administrativos como abrir cuentas bancarias, firmar contratos, gestionar trámites ante entidades públicas y privadas, por ejemplo: abrir un Registro Único de Contribuyente, acceder al sistema de salud pública, acceder a seguridad social, entre otros. Se podría afirmar que la falta de un documento de identidad vigente

⁵⁷ Artículo 69, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁸ Artículo 11, Convención Sobre los Derechos del Niño.

⁵⁹ Sentencia No. 24-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de septiembre de 2021.

puede limitar significativamente el acceso a servicios públicos esenciales, como el derecho a la salud o a la seguridad social, especialmente en un país con un sistema burocrático, donde la presentación de la cédula es un requisito fundamental en trámites administrativos. Esta situación implica una restricción parcial de ciertos derechos fundamentales de la persona, lo que podría generar un impacto considerable en su bienestar y en el ejercicio pleno de sus derechos.

En el debate dado para la adopción de la reforma a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de los Estados Unidos Mexicanos, la función legislativa se pronunció diciendo que, si bien en la actualidad ya hay diversas maneras en el país para garantizar el pago de pensiones alimenticias, no se ha logrado de manera integral. El legislativo mexicano se pronunció en que es una desprotección a los NNA el no adoptar nuevas medidas para garantizar sus derechos. En dicho dictamen se analiza la idoneidad de conectar a los distintos sistemas público gubernamentales con el control por medio de un Registro de deudores como ya existe en Perú, Uruguay, Argentina, y hasta en la legislación ecuatoriana. Llegando a la conclusión de que con la participación en conjunto de estas diferentes entidades gubernamentales se logra que los deudores alimentarios cumplan con la obligación alimenticia⁶⁰.

El registro de deudores es un registro de carácter estatal que permite llevar cuenta de aquellas personas que incumplen con el pago de sus obligaciones. Este registro tiene como propósito documentar el incumplimiento para proceder con la adopción de consecuencias legales que devengan de dicha falta⁶¹. Por ejemplo, cuando una persona quiera salir del país se verifica en el registro de deudores si consta con la habilitación legal para hacerlo, esto en Ecuador se hace a través del Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es pertinente mencionar que el registro de deudores puede ser de gran utilidad para la aplicación de la medida que se analiza en el presente trabajo.

En Ecuador tener una cédula es tanto un derecho como una obligación para todos los ciudadanos, así como tener los datos que consten en la misma debidamente

⁶⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera, en sentido positivo, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de pensiones alimenticias, Senado de la República, 22 de febrero de 2023, 3.

⁶¹ Eduardo Oliva Gómez, "El registro de deudores alimentarios morosos: Sus efectos y eficacia en el sistema jurídico mexicano" *Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica* 13 (2019), 88.

actualizados⁶². Esta es una disposición que en caso de incumplimiento podría acarrear multas al ciudadano. En caso de restringir la renovación de documentos de identidad sería lógico concluir que sería una medida que afecte a todos los deudores alimenticios, sin distinción económica alguna, pues todos están obligados a mantener este documento actualizado independientemente del estrato social en que se encuentren. Con tal de no incurrir en incumplimiento se puede disuadir a los deudores a cumplir con su obligación.

Cabe mencionar que según el artículo 88 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, la cédula de identidad tendrá una validez de 10 años a partir de su expedición. El promedio de vida en Ecuador es de 77 años aproximadamente⁶³, por lo que una persona va a tener que renovar su cédula de identidad al menos 7 veces en el curso de su vida. Esta realidad subraya la magnitud de que todos los ciudadanos mantengan su documento de identidad en regla.

Se deduce que la medida del presente análisis es idónea, porque la restricción no solo afecta a un derecho del deudor, sino a toda una esfera misma que le permite ejercer otros derechos. En el caso del apremio personal la medida solo es restrictiva del derecho a la libertad, mismo que se analizará en la siguiente subsección, sin embargo, no conduce en todos los casos directamente a que el deudor pague, pues las boletas de apremio personal no siempre se hacen efectivas. La caducidad de la cédula de identidad, por otro lado, es un hecho que debe verificarse cada 10 años en Ecuador. Por tanto, es indiscutible que el deudor moroso estará obligado a renovarla, pero no podrá hacerlo mientras figure en el registro de deudores, lo que a su vez actúa como un incentivo para que cumpla con su obligación. Asimismo, esta medida podría aplicarse a situaciones en las que una persona requiera obtener una nueva cédula debido al extravío o pérdida de su documento de identidad. En estos casos, al igual que en el proceso de renovación por caducidad, el acceso al trámite estaría condicionado al cumplimiento de las obligaciones pendientes, lo que reforzaría el propósito de incentivar al obligado a proponer un plan de pago.

6.3 Medida necesaria

En este apartado se analizará si la medida propuesta es la menos gravosa para el ejercicio de los derechos, particularmente en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes a contar con condiciones básicas de vida garantizadas por la Constitución para su desarrollo integral⁶⁴. En el contexto ecuatoriano, es relevante mencionar que

⁶² Artículo 89, LOGIDAC.

⁶³ Esperanza de vida al nacer. Informe del Consejo Nacional para la Igualdad de Género. 2021.

⁶⁴ Sentencia No. 24-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de septiembre de 2021.

actualmente se puede restringir el derecho a la libertad de quienes adeudan pensiones alimenticias. Por ello, este análisis parte de la premisa de que resulta más gravoso privar a una persona de su libertad que imponerle dificultades para realizar ciertos trámites en entidades públicas y privadas, como la apertura de cuentas bancarias, entre otros. Según John Locke, el derecho a la libertad natural de la persona es el fundamento para una sociedad políticamente organizada, misma sin la cual no podría instaurarse un Estado⁶⁵. Reforzando el punto anterior, Rousseau afirma que el derecho a la libertad es la fuente de todos los derechos al ser una exigencia para la dignidad humana⁶⁶.

Es importante destacar que, en la actualidad, la medida considerada como la más severa es el apremio personal, reconocido en los artículos 137 a 139 del COGEP. Esta medida es particularmente gravosa, ya que implica una restricción a la libertad del deudor mediante la emisión de una boleta de apremio, con una vigencia de 30 días, que ordena la privación de la libertad por un período de hasta 180 días⁶⁷. Sin embargo, es conocido por todo profesional en la materia que muchos casos, los obligados se ocultan durante el tiempo de vigencia de la boleta, por lo que no se hace efectiva. En consecuencia, el accionante tiene que tramitar nuevamente una boleta ante el juez, lo cual suele demorar por la carga procesal de las Unidades Judiciales⁶⁸. He ahí la necesidad de encontrar una medida menos gravosa que no deje en impunidad al deudor y que sea efectiva para conseguir el pago de la pensión alimenticia, así sea en cuotas mensualizadas.

Por consiguiente, es razonable concluir que el derecho a la libertad es la base para la exigibilidad del resto de derechos ciudadanos, por lo que restringir la libertad sería una medida más gravosa para el ejercicio de los derechos que la restricción de renovación de documentos de identidad. De igual manera, se ha constatado que el no contar con una cédula de identidad vigente puede causar inconvenientes como multas o impedimentos para trámites en instituciones públicas o privadas. Mientras que el alimentante puede eludir temporalmente su responsabilidad durante la vigencia de una boleta de apremio, la restricción para la renovación de documentos de identidad plantea implicaciones más difíciles de evadir. Esta medida afecta directamente intereses prácticos del deudor, al

⁶⁵ Óscar Godoy Arcaya, “Libertad y consentimiento en el pensamiento político de John Locke”, *Revista de Ciencia Política* 24 (2004), 1.

⁶⁶ William Roberto Darós, “La libertad individual y el contrato social según J. J. Rousseau”, *Revista de filosofía de la Universidad de Costa Rica* 44 (2006), 117.

⁶⁷ Artículo 139, COGEP.

⁶⁸ Víctor Coello Valverde, “La Caducidad de la Boleta de Apremio Personal en Materia de Alimentos” *Repositorio de Universidad Regional Autónoma de los Andes* (2019), 12.

requerir su cédula para realizar acciones esenciales. De este modo, se convierte en un mecanismo eficaz para obligar a los deudores a comparecer y proponer una fórmula de pago.

6.4 Proporcionalidad en sentido estricto

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este punto del test de proporcionalidad, destacando la necesidad de establecer un equilibrio adecuado entre la protección y la restricción de derechos constitucionales⁶⁹. En este sentido, el beneficio que se persigue con la limitación de ciertos derechos, como el derecho a la identidad, al voto, a abrir cuentas bancarias o incluso a postularse como candidato en elecciones populares, debe ser significativamente mayor que la restricción impuesta. Solo de esta manera la medida puede considerarse proporcional en sentido estricto. Lo que reduce la cuestión a que los niños niñas y adolescentes puedan satisfacer sus necesidades básicas de vida mediante el pago de la pensión alimenticia es o no más beneficioso que el hecho de que una persona no pueda ejercer los derechos civiles y políticos antes mencionados. Es pertinente para el análisis mencionar el carácter de la restricción de renovación de documentos de identidad como medida para garantizar el pago. Esta, como ya se mencionó previamente, sería una medida de carácter sancionatorio y personal, una vez que la persona haya incumplido con el pago de las pensiones alimenticias, el titular del derecho de alimentos por sí o por medio de su representante legal, podrá solicitar esta medida para el deudor. La medida funcionaría como lo hacen las demás de la materia en la legislación ecuatoriana, a petición de parte o de oficio, únicamente a expensas de autorización judicial la medida podría ser retirada.

Se debe tomar en cuenta que según la resolución 080-2016 del Consejo Nacional de la Judicatura, el obligado deberá presentar una caución para levantar estas medidas, el juez la levantará solo cuando considere que la caución es suficiente para el cumplimiento del pago⁷⁰. Dependiendo de la medida que se busca levantar, el juzgador debe considerar diversos parámetros. Por ejemplo, en el caso de la prohibición de salida del país, la caución debe ser suficiente para garantizar el cumplimiento de la obligación durante el tiempo en que la persona se encuentre fuera del territorio nacional. Para la medida de apremio, la caución debe cubrir íntegramente la obligación pendiente que dio origen a dicha medida. En cuanto a las medidas reales, es necesario presentar documentos que

⁶⁹ Sentencia No. 24-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de septiembre de 2021.

⁷⁰ Resolución 080-2016. Consejo Nacional de la Judicatura. 756-Segundo Suplemento. 4 de mayo de 2016.

acrediten dominios saneados, cheques certificados, pólizas de seguro o certificados que respalden garantías capaces de cubrir el monto de la caución. En conclusión, para la aplicación de la medida analizada en este trabajo, se debe determinar la caución adecuada que satisfaga el derecho protegido y permita el levantamiento de la restricción.

A pesar de que la medida puede cesar al momento de que el deudor brinde la caución necesaria o pague integralmente la obligación, se debe determinar si durante la vigencia de la sanción sus derechos fueron restringidos de manera irreversible o desproporcionada. Como preámbulo cabe mencionar que en Ecuador se puede utilizar la cédula vencida para sufragar, según reza el artículo 12 de la Ley Orgánica Electoral⁷¹. Sin embargo, debería verificarse que este vencimiento no se deba a la restricción de renovación de documentos de identidad por adeudar pensiones. De esta manera, el deudor podría tener una restricción a renovar su cédula de identidad y que la misma venza en el momento de una elección popular, por lo que no podrá votar y conoce que tendrá una sanción de carácter patrimonial por no sufragar, en la ley se prevé el diez por ciento de un Salario Básico Unificado⁷². De manera que la medida podría disuadir al deudor de pensiones a no acumular más deudas, como la multa del Consejo Nacional Electoral por no ejercer el derecho al voto en el rango de 18-65 años.

La medida sería estrictamente proporcional, ya que la restricción impuesta a los derechos del deudor no resulta lesiva en términos absolutos. La limitación parcial del derecho a la identidad, manifestada a través de la no renovación de documentos de identificación, se justifica como una respuesta frente a la vulneración de un derecho que, como se ha demostrado, posee un carácter especial por su supremacía tanto en el ámbito convencional como en el constitucional. Esta restricción solo se aplicaría tras un análisis exhaustivo del juez en cada caso concreto, garantizando que sea necesaria para asegurar el cumplimiento del pago. Además, los beneficios que se esperan de esta medida tendrían un impacto social significativo, considerando la magnitud y frecuencia de este tipo de procesos en el Ecuador.

Por las razones antes expuestas y al haber determinado la validez, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida se puede afirmar que la medida propuesta ha pasado el test de proporcionalidad.

⁷¹ Artículo 12, Ley Orgánica Electoral. R.O. Suplemento 578 de 27 de abril de 2009.

⁷² Artículo 292, Ley Orgánica Electoral.

7. Recomendaciones

La medida podría implementarse en Ecuador con éxito siempre y cuando se sigan las siguientes recomendaciones: (i) la implementación debe ser gradual, pues es necesario que exista una divulgación de la medida para que sea comprendida por la población en general antes de su implementación; (ii) la medida debe ir de la mano con el Registro de Deudores, pues no podría funcionar sin que exista constancia en las instituciones públicas y privadas de aquellos que cuenten con la restricción; (iii) implementación conjunta con educación financiera a los deudores de pensión alimenticia; (iv) un sistema de veeduría durante las elecciones populares donde se identifique dentro de aquellos con la cédula vencida quienes constan en el Registro de Deudores.

En conclusión, la restricción de la renovación de documentos de identidad para los deudores de pensiones alimenticias podría contribuir a la protección de los derechos de los menores de edad y el cumplimiento efectivo de las obligaciones alimenticias, siempre y cuando se adopte un enfoque regulado y monitoreado que permita evaluar su impacto.

8. Conclusiones

El presente trabajo evaluó la constitucionalidad y realizó el respectivo examen de proporcionalidad de la medida de restricción de renovación de documentos de identidad a deudores de pensiones alimenticias en Ecuador. Con base al análisis que fue llevado a cabo, se puede concluir que la medida cumple con los criterios de validez constitucional, idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta. Esto la convierte en una herramienta efectiva para fomentar el cumplimiento de las obligaciones alimenticias, con un efecto tanto disuasivo como coactivo sobre los deudores.

En la investigación se analizaron una vasta gama de categorías teóricas relacionadas con los derechos constitucionales llamados a proporcionar los derechos de carácter constitucional y convencional como lo son: el interés superior del niño y su vinculación al carácter especial del derecho de alimentos por lo mismo que el Estado debe buscar legislar en favor de este. La existencia de derechos en el que se contraponen intereses deviene en la aplicación de la tesis conflictivista, pues los derechos se delimitan, en este caso concreto, por sus límites externos, ya que se fundamenta en dos posiciones jurídicas que en este se caso se contraponen. Se realizó un recuento de las medidas existentes para garantizar el pago de pensiones alimenticias en Ecuador y en distintas

legislaciones donde existe la implementación de la medida y en los que no. Donde se demuestra que, a pesar de existir distintas medidas, todas se fundamentan en la restricción de ciertos derechos para garantizar el pago de pensiones.

Entre los hallazgos más relevantes de la aplicación concreta del test de proporcionalidad, se destaca que la medida objeto del presente trabajo es menos restrictiva que el apremio personal. Al ser una medida menos lesiva, podría aplicarse a una mayor cantidad de deudores, ya que todos los ciudadanos ecuatorianos están obligados a renovar sus documentos de identidad. De igual manera, la aplicación de la medida podría dar cabida a que los deudores de pensiones alimenticias tengan la iniciativa de proponer fórmulas de pago, para poder así ejercer sus derechos políticos, no tener restricciones a su derechos de identidad y no contar con impedimentos al realizar sus trámites en instituciones públicas y privadas.