

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2022

CASO No. 8-22-IS

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

SENTENCIA No. 8-22-IS/22

Tema: La Corte Constitucional, analiza la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Guayaquil y se aleja explícitamente de las reglas jurisprudenciales b. 12, b. 13, y b. 14 establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, para determinar que al tribunal distrital solo le corresponde la cuantificación de la reparación económica, más no la ejecución de esta medida.

I. Antecedentes procesales

1. El 14 de noviembre de 2019, Irina Carolina Sánchez Carpio presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro (**GAD provincial**) en las personas de Clemente Bravo Riofrio, prefecto provincial de El Oro, y de Juan Carlos Hidalgo, procurador síndico de la prefectura, por considerar que se vulneraron sus derechos constitucionales al haber sido desvinculada de su cargo durante su embarazo.¹ Solicitó que **(i)** se declare la vulneración de sus derechos constitucionales;² y como medida de reparación, **(ii)** el reintegro a su puesto de trabajo o a uno similar, **(iii)** el pago de los haberes dejados de percibir más beneficios sociales y **(iv)** disculpas públicas por parte del GAD provincial. (juicio No. 07283-2019-01141).
2. El 9 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Machala de la provincia de El Oro (**Unidad Judicial**) aceptó la acción de protección y como medidas de reparación dispuso “a).- *El inmediato reintegro de la accionante [...], a las funciones que venía ejerciendo en el [GAD provincial] hasta antes de ser despedida [...]. b).- El pago de los haberes dejados de percibir [...], en los que se incluirá los derechos de afiliación al IESS, y sus aportes al SRI, hasta la fecha de su ingreso. [...] la determinación del monto se tramitara (sic) en juicio*

¹ La accionante señaló que ingresó a laborar con nombramiento provisional al GAD provincial, el 13 de julio de 2015 en calidad de asistente de bodega; el 1 de febrero de 2016 se actualizó su nombramiento con cargo de asistente de tesorería. Indicó que el 22 de mayo de 2019 fue citada por los coordinadores de talento humano a quienes manifestó que se encontraba en estado de gestación, lo cual además había notificado previamente a la prefectura por medio de oficio de fecha 25 de abril de 2019; no obstante, el 22 de mayo de 2019 fue desvinculada de su cargo.

² La accionante alegó la vulneración de los derechos que tiene al ser una mujer en estado de gestación, a la igualdad y no discriminación, al trabajo y a la seguridad jurídica.

contencioso administrativo [...]". En contra de esta decisión el GAD provincial interpuso recurso de apelación.

3. El 18 de mayo de 2020, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (**Corte Provincial**) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 12 de noviembre de 2020, Irina Carolina Sánchez Carpio solicitó, por medio de escrito, remitir el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil con la finalidad de que establezca los valores que debían ser cancelados a su favor. Mediante auto de 16 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial remitió copias certificadas del proceso “[...] *con la finalidad de que recaiga ante uno de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, a fin de que se dé el trámite correspondiente conforme a la ley, en lo referente al pago de los haberes dejados de percibir por la accionante [...]*”.
5. El 21 de junio de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (**Tribunal Distrital**), mediante auto dispuso que el GAD provincial pague en favor de Irina Carolina Sánchez Carpio el valor de USD 7.431,80, y al IESS, por concepto de aporte personal, el valor de USD 723,53.
6. Por medio de escrito presentado el 21 de julio de 2021, el GAD provincial solicitó al Tribunal Distrital una prórroga para realizar el pago correspondiente debido a que se trataría de “[...] *un proceso que requiere de un trámite especial*”. Con escrito de 2 de agosto de 2021 la parte accionante se opuso a la solicitud de la prórroga.
7. El 10 de agosto de 2021, el Tribunal Distrital ordenó sentar razón respecto del cumplimiento de lo ordenado; por lo que, el 17 de agosto de 2021, la secretaria relatora del Tribunal Distrital sentó razón indicando en lo principal “[...] *que de la revisión del cuaderno procesal la entidad accionada no ha dado cumplimiento a lo ordenado en el mandamiento de ejecución de fecha 15 de julio de 2021*”.
8. Por medio de auto de 20 de octubre de 2021, el Tribunal Distrital dispuso remitir oficio a la Corte Constitucional “[...] *para que en uso de sus competencias arbitre las medidas respectivas para lograr el cumplimiento del pago de la reparación económica ordenada por el Tribunal [...]*”.
9. Por sorteo digitalizado de 19 de enero de 2022, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 14 de abril de 2022 y solicitó informes respecto del cumplimiento de la sentencia en cuestión. Mediante auto de 20 de mayo de 2022, la

jueza sustanciadora convocó a audiencia pública telemática a las partes procesales, la cual se llevó a cabo el 27 de mayo de 2022, a las 10h00.³

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Irina Carolina Sánchez Carpio

- 11.** El 25 de mayo de 2022, la señora Irina Carolina Sánchez Carpio manifestó que “[...] *el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro, a través del departamento correspondiente, procedió a DAR CUMPLIMIENTO al pago que por concepto de REPARACIÓN ECONÓMICA fue establecido en 7431,80 [...] valores que en su totalidad fueron recibidos en forma directa por parte de la compareciente, quedando enteramente satisfecha con el monto recibido*”.

3.2. Jueza de la Unidad Judicial

- 12.** Se deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada el 14 de abril de 2022, no presentó el informe de descargo solicitado.

3.3. Tribunal Distrital

- 13.** Por medio de auto de 20 de octubre de 2021, el Tribunal Distrital remitió el proceso a la Corte Constitucional y manifestó “[...] *tomando en cuenta que pese a las medidas empleadas por el Tribunal, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincial de “El Oro”, no ha procedido CUMPLIR (sic) CON EL PAGO DE LA REPARACIÓN ECONÓMICA, por lo que se dispone que se remita atento oficio a la Corte Constitucional del Ecuador para que en uso de su competencia arbitre las medidas respectivas para lograr el cumplimiento del pago de la reparación económica ordenada por el Tribunal [...]*”

³ A la audiencia asistieron: **1.** Por parte de la legitimada activa: el abogado Freddy Benavides Navas conjuntamente con su defendida, Irina Carolina Sánchez Carpio. **2.** Por parte del legitimado pasivo: la abogada Mariuxi Díaz Bravo, por los derechos que representa en su calidad de procuradora síndica del GAD provincial de El Oro.

A esta diligencia no asistieron el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, la Unidad Judicial de Garantías Penales, con sede en el cantón Machala, como tampoco la Procuraduría General del Estado.

3.4. GAD provincial de El Oro

14. Por medio de escrito presentado el 25 de abril de 2022, Francisco Xavier Moscoso Moscoso, en calidad de procurador síndico del GAD provincial y representante judicial de la prefecta del Guayas, manifestó que ha cumplido con el pago cuantificado por el Tribunal Distrital en favor de Irina Carolina Sánchez Carpio por los haberes dejados de percibir.
15. Mediante escrito de 15 de junio de 2022, el GAD provincial señaló que el 08 de enero de 2020, mediante acción de personal No. 2020-0007, se reintegró a la señora Irina Carolina Sánchez Carpio a su puesto de trabajo. Para lo cual adjuntó la correspondiente acción de personal.

IV. Análisis Constitucional

4.1. Cuestión previa

16. En el presente caso, tal como se desprende del expediente, la acción de incumplimiento fue presentada por el Tribunal Distrital, como ejecutor de la medida de reparación económica dictada en la sentencia de 9 de diciembre de 2019 y ratificada por la sentencia de 18 de mayo de 2020. En tal virtud, previo a resolver el fondo, esta Corte estima necesario pronunciarse respecto de la competencia de dicho Tribunal como ejecutor de las medidas de reparación económica en una garantía jurisdiccional y su consiguiente legitimación para iniciar una acción de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional.
17. El primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En concordancia con lo anterior, el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en lo pertinente dispone: “**EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.- Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. [...]**”. (Énfasis agregado).
18. De estas normas se desprende con claridad que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde exclusivamente a los jueces y las juezas constitucionales de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional.⁴ No obstante, en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, la Corte Constitucional estableció que cuando se dispongan medidas de reparación económica en contra del Estado su ejecución corresponderá a

⁴ De conformidad con el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, norma supletoria en materia de garantías jurisdiccionales, “*corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias*”.

los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (TDCA) competentes.⁵ Expresamente, determinó -como reglas jurisprudenciales- que:

“b.12 Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.

b.13 Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales; esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien procesa al archivo respectivo”.

b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia; evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento”. (Énfasis del original).

19. De lo expuesto, se tiene que la Corte Constitucional determinó a través del establecimiento de dichas reglas que la reparación económica en contra del Estado no puede ser ejecutada por el juez de primera instancia sino únicamente por los TDCA.
20. Al respecto, aun cuando las reglas analizadas no fueron el resultado de una respuesta concreta al conflicto jurídico sometido a conocimiento de la Corte en la causa No. 0024-10-IS, al habersele otorgado expresamente el carácter de precedente, estas resultan vinculantes y tendrían que ser aplicadas para la resolución de este caso. No obstante, por las razones que se expresarán a continuación, la Corte estima necesario apartarse de las reglas b.12, b.13 y b.14 de manera explícita y argumentada, al tenor de lo dispuesto en el Art. 2 numeral 3 de la LOGJCC.
21. En este punto, cabe señalar que el hecho de que las reglas jurisprudenciales derivadas de la sentencia No. 011-16-SIS-CC no hayan respondido al supuesto de hecho del caso sometido a conocimiento de la Corte, impide que en esta sentencia se alcance una analogía fáctica con dicha decisión. En tal virtud, para realizar el correspondiente alejamiento de precedente es preciso tomar como base el supuesto de hecho que componen las reglas y no el conflicto jurídico del caso en el que fueron emanadas.
22. Ahora bien, esta Corte considera que tanto la LOGJCC como el COFJ contienen normas claras y expresas respecto de la ejecución de las garantías jurisdiccionales que

⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Artículo 19.- *Reparación económica. - Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado [...]*

no presentan un vacío ni oscuridad; por lo que, deben ser respetadas para garantizar su correcto funcionamiento, evitar que se vacíe de contenido a los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ y que se impongan cargas y competencias no previstas en la ley a otros órganos.

23. Resulta claro para este Organismo que las disposiciones normativas señaladas *supra* prescriben que el juez ejecutor de las sentencias, específicamente en el caso de las garantías jurisdiccionales, es el juez/jueza de instancia y, por tanto, la única competencia que le otorga la ley a los TDCA corresponde a la cuantificación del monto por concepto de reparación económica en contra del Estado. Esto, con el fin de contar con un órgano pueda llevar a cabo, de manera técnica, el proceso de cuantificación económica y que constituya el juez competente para los organismos que conforman el sector público.
24. Por esto, no cabía modificar las reglas establecidas en la LOGJCC y el COFJ, más aún si se toma en consideración que la reparación económica y su cuantificación es solo una de las medidas de reparación que se ordenan en la sentencia. Por lo que, el artículo 21 de la LOGJCC⁶ le otorga al juez de primera instancia, concededor del proceso en su integralidad, las facultades necesarias para la ejecución de lo dispuesto en la sentencia; tanto es así, que incluso le permite evaluar el impacto de las medidas de reparación y de ser necesario, modificarlas para lograr su cumplimiento.
25. Por otra parte, el establecimiento de estas reglas jurisprudenciales, lejos de contribuir a la eficacia y eficiencia del proceso de ejecución, en realidad, lo dividen y provocan que existan procesos paralelos en manos de jueces distintos que están duplicando las gestiones para el cumplimiento de una sentencia y obligando a las partes a comparecer a distintas autoridades judiciales para exigir el cumplimiento de una misma sentencia, lo cual es contrario a los principios de eficacia, eficiencia y de coordinación previstos en la Constitución.
26. Sobre este punto, no puede dejar de considerarse que el país cuenta actualmente con 443 Unidades Judiciales,⁷ mientras que los TDCA son solamente 6 a nivel nacional.⁸

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “Art. 21.- *Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional.*

Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”.

⁷ Distribuidas de la siguiente manera: 28 en Azuay; 12 en Bolívar, 15 en Cañar, 10 en Carchi, 15 en Chimborazo, 18 en Cotopaxi, 26 en El Oro, 15 en Esmeraldas, 05 en Galápagos, 51 en Guayas, 16 en Imbabura, 22 en Loja, 24 en Los Ríos, 47 en Manabí, 12 en Morona Santiago, 07 en Napo, 09 en Orellana, 06 en Pastaza, 54 en Pichincha, 07 en Santa Elena, 08 en Santo Domingo de los Tsáchilas, 10 en Sucumbíos, 16 en Tungurahua, 10 en Zamora Chinchipe.

⁸ Organizados de la siguiente manera: Tribunal Distrital 03 de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, Tribunal Distrital Contencioso Administrativo del Guayas, Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Loja, Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Portoviejo, Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Pichincha, Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Tungurahua.

Por lo que, la diferencia en el número de Unidades Judiciales frente a los TDCA es enorme y aquello evidencia que con el establecimiento de estas reglas jurisprudenciales se está imponiendo una carga procesal innecesaria y por fuera de la capacidad real de los TDCA. Más aún si se tiene en cuenta que las Unidades Judiciales también tienen abierto el proceso de ejecución de forma paralela. Esto, provoca, a su vez, efectos negativos directos para los usuarios del sistema de justicia constitucional y beneficiarios de una reparación integral dispuesta en sentencia.

- 27.** Por lo que, esta Corte concluye que no le corresponde a los TDCA activar los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto resolutorio que cuantifica una medida de reparación dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales. Al contrario, en ejercicio de sus competencias, una vez determinado el monto de la reparación económica, le corresponde únicamente remitir el auto resolutorio al juez ejecutor para que sea este el que continúe con la ejecución integral de la sentencia. Razón por la cual, esta Corte se aleja de forma explícita de su jurisprudencia relativa a que los TDCA son los encargados de la ejecución de la medida de reparación económica dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales en contra del Estado, contenida en las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 fijadas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, esto con arreglo al artículo 2.3 de la LOGJCC.
- 28.** Por consiguiente, esta Corte Constitucional determina que, a partir de la expedición de esta sentencia, el cumplimiento de las medidas de reparación económica dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales corresponden al juez ejecutor, de conformidad con los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ y, por tanto, una vez que el TDCA competente determine el monto económico a pagarse remitirá el expediente a la Unidad Judicial para que sea esta quien adopte todas las medidas a su alcance, para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla en su integralidad.⁹ Esto no significa que la ejecución de la sentencia deba esperar a la cuantificación del TDCA, pues su cumplimiento, como ya ha determinado esta Corte, debe ser inmediato y deberán ejecutarse las demás medidas y respetarse los plazos establecidos en la sentencia.
- 29.** Esto conlleva a su vez que, en cumplimiento del artículo 162.2 de la LOGJCC, los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de sentencia son los jueces de primera instancia ejecutores de la sentencia de garantías jurisdiccionales, previo cumplimiento de los requisitos previstos en dichos artículos y en la sentencia No. 103-21-IS/22.
- 30.** Ahora bien, en el caso bajo análisis, durante la fase de ejecución de una acción de protección, el Tribunal Distrital -por medio de auto resolutorio de 21 de junio de 2021- cuantificó la medida de reparación económica ordenada en la sentencia de 18 de mayo de 2020. Posteriormente, dispuso a la secretaria relatora sentar razón sobre el

⁹ Esto no obsta para que la Unidad Judicial continúe con la ejecución de las demás medidas de reparación dispuestas en la sentencia, esto es, la Unidad Judicial no suspenderá la ejecución de las demás medidas de reparación mientras el TDCA cuantifica la medida económica; en consecuencia, continuará con la ejecución de la sentencia.

cumplimiento del auto resolutorio y dado que, mediante razón sentada el 17 de agosto de 2021, esta certificó que no se había cumplido con la reparación económica, el 19 de enero de 2022 remitió el expediente a este Organismo a fin de que sea la Corte Constitucional la que obligue al cumplimiento de la medida de reparación prevista en la sentencia.

- 31.** Por lo tanto, esta Corte verifica que no se han cumplido los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento y el Tribunal Distrital no es el juez competente para hacer cumplir lo dispuesto en la sentencia de 18 de mayo de 2020 y el auto resolutorio de 21 de junio de 2021; por ende, tampoco es competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional el presunto incumplimiento del auto resolutorio dictado. En consecuencia, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso -esto es, sobre la existencia o no del incumplimiento alegado por el Tribunal Distrital- y debe rechazar la demanda por improcedente.

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. Rechazar** la acción de incumplimiento **No. 8-22-IS**.
- 2. Disponer** que el Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia a través del correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales, así como a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a nivel nacional. En el término máximo de 20 días, el Consejo de la Judicatura deberá informar y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida a esta Corte Constitucional.
- 3. Remitir** el expediente a la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Machala de la provincia de El Oro para que determine si la sentencia se encuentra cumplida integralmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC.
- 4. Notifíquese y cúmplase.**

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión ordinaria de miércoles 21 de diciembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 8-22-IS/22

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 8-22-IS/22, emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo realizada el 21 de diciembre de 2022 (“**la sentencia**”).
2. He optado por formular un voto concurrente a **la sentencia** No. 8-22-IS/22, pues coincido con la necesidad de enfrentar los distintos problemas que se están presentando en la ejecución de las sentencias constitucionales que ordenan medidas de reparación económica al Estado, los cuales contribuyen a la ineficiencia del sistema e imponen una carga procesal innecesaria a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (“**TDCA**”). Sin embargo, a diferencia de lo que sostiene **la sentencia**, estimo que estos problemas no han sido causados directamente por las “reglas jurisprudenciales” establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, sino por el artículo 19 de la LOGJCC.
3. **La sentencia** se aleja expresamente de las “reglas jurisprudenciales” b.12, b. 13 y b.14 establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, según las cuales los TDCA competentes para conocer el proceso de reparación económica en materia de garantías jurisdiccionales deben emplear los medios adecuados y pertinentes para ejecutar el auto resolutorio dictado en dicho proceso¹. Como consecuencia del alejamiento del precedente, **la sentencia** establece que, una vez que el TDCA competente determine el monto de la reparación económica, le corresponde remitir el auto resolutorio al juez o jueza de instancia para que continúe con la ejecución integral de la sentencia constitucional².
4. **La sentencia** expone las siguientes razones por las cuales correspondía alejarse de las “reglas jurisprudenciales” establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC:

¹ “b.12 Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.

b.13 Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales; esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien procesa al archivo respectivo.

b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia; evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento”.

² Sentencia No. 8-22-IS/22, párr. 28.

- 4.1. El artículo 163 de la LOGJCC y el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) prescriben que el juez ejecutor en materia de garantías jurisdiccionales es el juez o jueza de instancia. Los TDCA son competentes para juzgar a los organismos que conforman el sector público y, en materia de garantías jurisdiccionales, su competencia debe limitarse a la cuantificación del monto de la reparación económica, a través de un proceso técnico. Al establecer que los TDCA tienen competencia para ejecutar la decisión dictada en el proceso de reparación económica, la sentencia No. 011-16-SIS-CC modificó lo dispuesto en la LOGJCC y el COFJ³.
- 4.2. Las “reglas jurisprudenciales” establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC han llevado a que existan procesos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales, lo cual contribuye a la ineficiencia de los procesos de ejecución e impone una carga procesal innecesaria y por fuera de la capacidad real de los TDCA⁴.
5. La existencia de procesos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales es una consecuencia directa de lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, que exige que el monto de la reparación económica en materia de garantías jurisdiccionales cuando el obligado es el Estado sea determinado en “juicio contencioso administrativo”⁵. La sentencia No. 011-16-SIS-CC, a través de una serie de “reglas jurisprudenciales”, definió las etapas del procedimiento de determinación del monto de la reparación económica ante el TDCA y estableció que dicho órgano es el encargado de continuar con la ejecución de la decisión.
6. Si bien considero que las “reglas jurisprudenciales” establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC están marcadas por una serie de desaciertos tanto en la forma (pues se asimilan a disposiciones de carácter legal y no a un precedente judicial) como en el fondo, estimo que son el resultado del artículo 19 de la LOGJCC y de las dificultades que este ya había generado en la ejecución de las garantías jurisdiccionales⁶.
7. Así, no coincido con el análisis de **la sentencia** cuando identifica a la sentencia No. 011-16-SIS-CC como el origen de esta problemática, en lugar de referirse al artículo 19 de la LOGJCC como la causa de la existencia de procesos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales. Menos aún coincido con **la sentencia** cuando llega al punto de justificar la existencia del proceso de determinación del monto de la reparación

³ Sentencia No. 8-22-IS/22, párrs. 23-24.

⁴ Sentencia No. 8-22-IS/22, párr. 25.

⁵ “Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite”.

⁶ Cabe recordar que, previo a la sentencia No. 011-16-SIS-CC, la Corte Constitucional se vio en la necesidad de aclarar que el proceso de cuantificación de la reparación económica ante el TDCA no es un proceso de conocimiento en el que se podían interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios, sino un proceso de ejecución. Véase: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013.

económica ante del TDCA, señalando que este permite “*contar con un órgano [que] pueda llevar a cabo, de manera técnica, el proceso de cuantificación económica y que constituya el juez competente para los organismos que conforman el sector público*”⁷. Discrepo de esta afirmación pues, en mi criterio, no existe justificación constitucional alguna para que, una vez dictada una medida de reparación integral, se deba iniciar un proceso de ejecución distinto ante los TDCA cuando el obligado al pago de la reparación económica es el Estado, como lo dispone el artículo 19 de la LOGCC.

8. Desde mi perspectiva, la existencia de un proceso paralelo de ejecución de sentencias constitucionales ante los TDCA cuando el obligado es el Estado:

8.1. Desconoce la competencia de las y los jueces constitucionales para declarar la vulneración de derechos por parte del Estado y para dictar y ejecutar las medidas de reparación integral que correspondan⁸. Conforme la Constitución y contrario a lo afirmado en **la sentencia**, en materia de garantías jurisdiccionales, la autoridad jurisdiccional competente para juzgar a los organismos que conforman el sector público es el juez o jueza de instancia y no los TDCA;

8.2. Genera una inaceptable demora en la ejecución de las sentencias constitucionales al bifurcar la determinación de las medidas de reparación integral, lo cual afecta el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los beneficiarios de las sentencias. Así, es este procedimiento adicional el que crea la carga procesal “*innecesaria*” sobre los TDCA a la que se refiere **la sentencia** y no la obligación general de estos órganos de ejecutar sus propias decisiones; y,

8.3. Genera un trato procesal injustificadamente favorable al Estado cuando este es el obligado a cumplir la medida. Mientras la reparación económica ordenada en contra de un particular puede ser determinada directamente por la misma jueza o juez que ordenó la medida en un procedimiento sumario, la determinación de la reparación ordenada en contra del Estado requiere de un proceso adicional y engorroso ante los TDCA.

9. En definitiva, coincido con **la sentencia** en cuanto a que son las y los jueces de instancia quienes deben ejecutar todas las medidas de reparación integral dispuestas en las sentencias de garantías jurisdiccionales y en cuanto a que existen problemas en la eficiencia del sistema de ejecución de las sentencias que ordenan medidas de reparación económica al Estado. Sin embargo, enfrentar estos problemas requiere enfocarse en su verdadera causa y no en uno de sus múltiples efectos nocivos, por lo que la solución no puede desconocer que el origen de este problema radica en el propio artículo 19 de la

⁷ Sentencia No. 8-22-IS/22, párr. 23. Cabe resaltar que, en el informe para segundo debate del proyecto de la LOGJCC, se justificó el proceso de cuantificación de la reparación económica bajo un argumento similar al de **la sentencia**, pues se estableció que “*el juez natural del Estado es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo*”.

⁸ Constitución. Artículo 86; y, LOGJCC. Artículos 7 y 163.

LOGJCC.

10. Considero que ya es momento para que la Corte aborde esta problemática desde su raíz, pues seguir paliando los síntomas y no el origen de la enfermedad nunca curará al paciente.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 8-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 11:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL