

Quito, D.M., 18 de octubre de 2023

CASO 64-22-IS

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

SENTENCIA 64-22-IS/23

Resumen: La Corte desestima una acción de incumplimiento cuya pretensión no se refería a exigir el cumplimiento de una sentencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de noviembre de 2020, Manuel Germán Narváez Andrade (**“Manuel Narváez”**), por sus propios y personales derechos, presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Trabajo.¹ En la demanda se impugnó la resolución MDT-DOL-2018-005 de 18 de julio de 2018 que aceptó un recurso de reposición y dejó sin efecto la resolución MDT-DOL-2018-0373-OF de 18 de abril de 2018.
2. Estas resoluciones se refieren al registro de la directiva del Comité de Empresa Nacional de los Trabajadores de la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, Petroamazonas EP–CEPAM (**“Comité de Empresa”**). La resolución MDT-DOL-2018-0373-OF ordenó el registró de la directiva del Comité de Empresa en la que se establecía como secretario al señor Manuel Narváez (**“directiva 1”**). La resolución MDT-DOL-2018-005 —objeto de la acción de protección— ordenó el registró de la directiva del Comité de Empresa en la que constaba como secretaria Gabriela Llumiquinga (**“directiva 2”**).
3. El 27 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Grupo Familiar con sede en el cantón Lago Agrio (**“Unidad Judicial”**) declaró improcedente la acción de protección.
4. El 9 de marzo de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (**“Sala”**) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y dejó sin efecto jurídico el acto administrativo contenido en la resolución MDT-

¹ Proceso 21U01-2020-00792.

DOL-2018-005 y todos aquellos actos que se deriven o que formen parte de la documentación mediante la cual se vulneró los derechos del señor Manuel Narváez. Adicionalmente, ordenó que la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos vigile el cumplimiento de lo resuelto. De esta sentencia se solicitó ampliación por parte de Gabriela Llumiquinga, la misma que fue negada en auto de 21 de abril de 2021, al considerar que la peticionaria no tenía la calidad de legitimada activa o pasiva en la causa.

5. El 14 de abril de 2021, Manuel Narváez, a fin de hacer efectiva la sentencia constitucional y el cumplimiento de las medidas de reparación, solicitó a la Unidad Judicial que remita oficios a la Superintendencia de Bancos y varias entidades bancarias, acompañando la sentencia constitucional de segunda instancia, a fin que estas realicen el registro correspondiente. Este pedido fue atendido en providencia de 31 de mayo de 2021.
6. El 16 de septiembre de 2021, Manuel Narváez solicitó a la Unidad Judicial la ejecución de la sentencia y requirió que se ordene: i) que el ministro y viceministro de trabajo dejen sin efecto la resolución MDT-DOL-2018-005 y la documentación generada a partir de dicho acto y ii) que el ministro y viceministro de trabajo en el término de 48 horas procedan con la inscripción y registro de la directiva 1 del Comité de Empresa.
7. El 11 de octubre de 2021, la Unidad Judicial recordó al ministro y viceministro de trabajo la obligatoriedad de cumplir con la sentencia constitucional y requirió que, de manera urgente, realicen las diligencias necesarias a efectos de registrar la directiva 1 del Comité de Empresa, por el tiempo restante para el ejercicio de sus funciones, esto es, dos años, cinco meses y veinticinco días.
8. El 14 de enero de 2022, Manuel Narváez puso en conocimiento de la Unidad Judicial el oficio MDT-VTE-2021-0656-O de 14 de octubre de 2021 del Ministerio del Trabajo, en el que dicha institución informó que procedió con el registro de la directiva 1 del Comité de Empresa. De igual forma, Manuel Narváez puso en conocimiento de la autoridad judicial la activación paralela de los siguientes procesos judiciales:
 - i) Demanda de disolución del Comité de Empresa presentada por Gabriela Llumiquinga, aceptada en resolución de 15 de abril de 2021 por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito (la misma que se ejecutorió al haberse negado el recurso de apelación por improcedente) y en la que se declaró la disolución del Comité de Empresa.

ii) Solicitud de medidas cautelares presentada por Manuel Narváez, aceptada el 3 de marzo de 2021 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Lago Agrio, en la que se ordenó a las personas integrantes de la directiva 2, se abstengan de realizar gestión alguna a nombre de: “a) Comité de Empresa de los Trabajadores de la EP EXPLORACIÓN PETROAMAZONAS EP CEPAM; b) Comité de Empresa Nacional de los Trabajadores de la EMPRESA PÚBLICA DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS, PETROAMAZONAS EP; c) CAJA DE AHORRO CREDIFUTURO”. Posteriormente, la misma Unidad Judicial, en auto de 15 de marzo de 2021, revocó la medida c y negó la revocatoria de las medidas cautelares a y b. Finalmente, el 14 de julio de 2021, la Sala negó el recurso de apelación interpuesto en contra de la negativa de la revocatoria.

9. A partir de estos antecedentes, Manuel Narváez solicitó que se ordene al Ministerio de Trabajo se abstenga de inscribir la disolución del Comité de Empresa ordenada en sentencia de 15 de abril de 2021 por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito y que “esta decisión se extienda a cualquier otra persona sea natural o jurídica que no tenga la calidad legal de secretario general de la CEPAM para realizarlo”.
10. El 14 de enero de 2022, la Unidad Judicial verificó el cumplimiento del registro de la directiva 1 del Comité de Empresa por parte del Ministerio de Trabajo. Además, determinó lo siguiente:

[C]onociendo que la señora GABRIELA SUSANA LLUMIQUINGA PAREDES, ha iniciado con fecha 26 de febrero de 2021, en procedimiento voluntario la disolución del referido comité, en ese entonces como su Secretaria General, calidad que la perdió con la sentencia que resuelve el recurso de apelación dentro de la presente acción, retrotrayendo sus efectos, actos que se los entienden contrarios a los derechos tutelados aquí, y por aquello, se le prohíbe a la referida ciudadana de continuar realizando actos que aunque legales no tendrían validez si contradice lo ordenado en esta causa, bajo prevenciones legales [...] Además, ofíciase hacia el Ministerio de Trabajo, así como al Viceministro de Trabajo y Empleo con la finalidad de prohibirles el registro de cualquier acto jurisdiccional que atenten al contenido de lo decidido dentro de esta acción de protección resuelta.

11. El 18 de enero de 2022, Santiago Yovany Parra Proaño y otros ex trabajadores de PETROAMAZONAS EP² solicitaron la revocatoria de la providencia de 14 de enero de

²Abraham Suárez Bustos, José Ríos Cumbal, Juan Ramírez Torres, Juan Carlos Vásquez, José Baquero Reyes, Gonzalo Ibarra Acurio, Marco Burbano Vásquez, Ricardo Flores Terán, Luis Chicaiza López, Ana Christina Gamboa Guacapina, Franklin Patricio Viracocha Iza, Adriana Rivera Pérez, Edison Vicente Guilcamaigua,

2022, en razón que el Comité de Empresa se encuentra disuelto y por cuanto una decisión constitucional no puede ordenar que el Ministerio de Trabajo desacate una decisión legítima de autoridad competente.

12. El 4 de marzo de 2022, Manuel Narváez solicitó que se ordene al gerente de PETROAMAZONAS EP reconozca al Comité de Empresa y respete los derechos sindicales, “otorgando los permisos sindicales a sus directivos legalmente reconocidos así como también entregar los haberes por descuentos sindicales de los trabajadores correspondiente al 1%, [a]sí como respetar los servicios que prestaba [el] Comité, es decir préstamos y planes telefónicos, seguros de vida y más servicios en pro del bienestar de [los] trabajadores por cuanto existía un convenio” que no habría sido respetado.

13. El 10 de marzo de 2022, la Unidad Judicial señaló lo que sigue:

no ha lugar la revocatoria solicitada, por cuanto como se ha indicado en el auto que antecede, ante una sentencia constitucional en donde se retrotraen sus efectos hacia un acto específico [sic] en el pasado (dentro de la presente causa al 18 de julio de 2018, en donde se emite el acto administrativo No. MDT-DOL-2018-005) dicha disposición debe ser acatada, bajo las prevenciones legales [...] al no cumplírsela o al hacerlo de manera parcial, se siguen generando actos violatorios en contra de los derechos constitucionales del afectado y que son tutelados con su vigencia [...] [e]n cuanto a que han sido coartados de varios derechos sindicales que se encuentran amparados tanto el accionante como el comité que representa, se ordena que EP Petroecuador dirigido por su Gerente General, cumpla de manera íntegra la sentencia emitida dentro de este juicio, así como, de los demás derechos que devienen de tal cumplimiento a favor de los accionantes. En aplicación del Art. 20 de la [LOGJCC], oficiéase hacia Fiscalía de la Provincia de Sucumbíos a fin de que se investigue una presunta infracción, por adecuarse la conducta del representante de EP Petroecuador, al tipo penal de [i]ncumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Se le previene que en caso de persistir en el incumplimiento por parte de la obligada constitucionalmente, la aplicación del numeral 4 del Art. 22 ibídem, es decir, esta autoridad ordenará el inicio del procedimiento para una eventual destitución del responsable [...].

14. El 22 de marzo de 2022, Gonzalo Enrique Ibarra Acurio y otros,³ en calidad de ex trabajadores de PETROAMAZONAS EP y afiliados al Comité de Empresa de Trabajadores de dicha entidad (“**parte accionante**”) presentaron una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia mencionada en el párrafo 4 *supra*.

Elva Elizabeth Iza Chango, José Ulpiano Tapia Coca, Tatiana Marisol Iza Chango, Luis Enrique Salazar Orozco y Patricio Fernando Lasso Barrionuevo.

³ Santiago Yovany Parra Proaño, Marco Aurelio Burbano Vásquez, Adriana Edith Rivera Pérez y Elva Elizabeth Iza Chango.

15. El 7 de abril de 2022, Manuel Narváez puso en conocimiento de la Unidad Judicial la activación de distintos procesos constitucionales por parte de trabajadores de PETROECUADOR.⁴ En escritos presentados a la Corte Constitucional el 30 de marzo de 2023, 1 de junio de 2023, 14 de junio de 2023 y 8 de septiembre de 2023, Manuel Narváez solicitó que se sienta razón de la contestación de PETROECUADOR EP, la priorización de la causa y designó nuevo defensor.

2. Competencia

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

⁴Acción de protección con medida cautelar presentada el 18 de marzo de 2022 por Farías Campaña Pablo Andrés en contra de Manuel Narváez y otros. La demanda se presentó en la ciudad de Esmeraldas. El 12 de abril de 2022, la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas declaró el desistimiento de la acción.

Acción de protección con medida cautelar presentada el 22 de marzo de 2022 por Jama Alvear Carlos Alberto en contra de Manuel Narváez y otros. La demanda se presentó en la ciudad de Quito. El 22 de marzo de 2022, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito inadmitió la acción de protección.

Acción de protección con medida cautelar presentada el 14 de marzo de 2022 por Martínez Moreira Jinsop Balbino en contra de Manuel Narváez y otros. La demanda se presentó en la ciudad de Esmeraldas. El 18 de marzo de 2022, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Esmeraldas aceptó la solicitud de medidas cautelares y ordenó: [o]ficiar al señor Patricio Donoso Chiriboga, por sus propios derechos y por los derechos que representa en su calidad de Ministro de Trabajo, al señor Narváez Andrade Manuel German [sic], por sus propios derechos y por los derechos que representa en su calidad de trabajador de EP Petroecuador y Ex Secretario del Comité de Empresa Nacional de Trabajadores de la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas Ep-Cepam: La pretensión concreta de la presente acción de protección con medidas cautelares es que hasta que la Fiscalía resuelva los expediente [sic] No 210101822020104 en la fiscalía del cantón Lago Agrio y el expediente I.P 17-2022-DRR, en la Fiscalía General del Estado Unidad de Fuero de Corte Nacional, Fiscalía No 5, no se acepte ningún recurso judicial o acción de protección y que la signada con No 21371-2021-00059, no se ejecute y esperen la decisión de fiscalía por ser importante para la verdad procesal, ya que la verdad procesal es un principio constitucional; además, se deje sin efecto el oficio No MDT-VTE-2021-0656-0, de fecha 14 de octubre del 2021, que otorga la calidad de secretario del Comité de Empresa Nacional de Trabajadores de La Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas Ep-Cepam, al Señor Narváez Andrade Manuel German (sic), por existir una sentencia ejecutoriada que declara la disolución del Comité de Empresa Nacional de Trabajadores de la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas Ep-Cepam, dentro del proceso No 17371-2021-01012, proceso que es prueba fundamental dentro de los delitos de fraude procesal y desacato a la autoridad que se encuentran en investigación [...].

Sobre la misma acción mencionada en el párrafo anterior, el 31 de mayo de 2022, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Esmeraldas declaró el desistimiento de la acción y ordenó el cese de las medidas cautelares.

El 7 de enero de 2021 se emitió el decreto 1221. Este decreto ordenó que “EP PETROECUADOR asum[a] los derechos y obligaciones patronales frente al recurso humano de la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos PETROAMAZONAS EP”.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

17. La parte accionante, a partir de un recuento de los antecedentes del caso y una transcripción de los oficios enviados por la Unidad Judicial a diversas entidades bancarias —conforme a lo indicado en el párrafo 5 *supra*— señala que la actuación de la Unidad Judicial encargada de ejecutar la sentencia constitucional es impertinente ya que las entidades a las que se dirige las comunicaciones no fueron parte del proceso y lo que se persigue es que “el accionante pueda hacer uso y abuso de fondos que pertenecen a los afiliados de la CEPAM”.
18. Alega que la Unidad Judicial pese a conocer que el Ministerio de Trabajo cumplió con la sentencia constitucional, el 11 de octubre de 2021 y con el propósito de favorecer a Manuel Narváez, emitió un auto que desnaturaliza el cumplimiento de la sentencia constitucional puesto que ordenó el registro de la directiva por el tiempo de dos años, cinco meses y veinticinco días.
19. Sobre la base del contenido de los autos de 14 de enero de 2022 y 10 de marzo de 2022, expuesto en los párrafos 10 y 13 *supra*, respectivamente, señala que la actuación de la Unidad Judicial encargada de ejecutar la sentencia constitucional raya en prevaricato e implica un incumplimiento de decisión legítima de autoridad competente, favoreciendo las pretensiones del señor Manuel Narváez.
20. Finalmente, precisa que presentan acción de incumplimiento por un defectuoso cumplimiento de la sentencia constitucional y solicita que la Corte Constitucional declare el cumplimiento defectuoso de la sentencia, que se deje sin efecto las providencias emitidas por la Unidad Judicial dentro de la ejecución de la sentencia y se disponga la sanción correspondiente a la autoridad judicial.

3.2. Informe de la Unidad Judicial

21. La Unidad Judicial, en providencia emitida el 8 de abril de 2022, emitió un informe en el que únicamente se refirió a los antecedentes procesales detallados en la sección 1 *supra*.

4. Cuestión previa

22. En razón de los argumentos expuestos por la parte accionante —que no fue parte interviniente dentro del proceso constitucional de origen, empero, que manifiesta tener interés directo en la causa— y tomando en consideración que estos se dirigen a cuestionar los actos emitidos en la fase de ejecución con la intención que la sentencia constitucional no se ejecute, corresponde plantear el siguiente problema jurídico: **¿La pretensión de la parte accionante de dejar de aplicar una sentencia constitucional es susceptible de ser resuelta a través de una acción de incumplimiento?**
23. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. La LOGJCC en el artículo 163 establece que la acción de incumplimiento constituye una acción subsidiaria que procede ante una inexecución o ejecución defectuosa de la sentencia o dictamen constitucional.⁵
24. La Corte ha precisado que el alcance de la mencionada acción es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional,⁶ por ende, al resolver la acción de incumplimiento corresponde a este Organismo verificar el cumplimiento integral de las disposiciones ordenadas en las resoluciones cuyo cumplimiento se exige.⁷ Excepcionalmente, esta Corte ha admitido la posibilidad de analizar vía acción de incumplimiento: i) la inejecutabilidad de las medidas de reparación⁸ o ii) las actuaciones adoptadas en fase de ejecución de una sentencia constitucional que devengan en una posible modificación de las medidas de reparación ordenadas inicialmente.⁹ No obstante, tales excepciones se han analizado en el contexto de una pretensión de cumplimiento de una sentencia constitucional, bien ante un pedido de las partes procesales (beneficiario u obligado) o bien ante un pedido de quien se considera afectado por la inexecución o ejecución defectuosa del fallo.
25. En el presente caso, los cargos de la parte accionante expuestos en la sección 3.1 *supra*, cuestionan las providencias emitidas dentro de la fase de ejecución del fallo

⁵ Conforme a la certificación de la Secretaría General de la CCE, la presente causa tiene relación con el caso 1229-21-JP.

⁶ CCE, sentencia 4-19-IS/22, 8 de junio de 2022, párrs. 9 y 18.

⁷ CCE, sentencia 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 47.

⁸ *Ibid.*

⁹ CCE, sentencia 46-12-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 63, 64 y 70.

constitucional, en tanto, considera que son impertinentes, que desnaturalizan el cumplimiento de la sentencia constitucional, que representan un abuso, que llegarían a configurar los delitos de prevaricato e incumplimiento de decisión legítima de autoridad competente —por ordenar que no se cumpla con una resolución de la justicia ordinaria— y que existiría un cumplimiento defectuoso de la sentencia. De lo dicho se verifica que la pretensión de la parte accionante se dirige a que esta Corte disponga que no se ejecute una sentencia de acción de protección. Estas decisiones, a criterio de la Unidad Judicial, se habrían emitido para asegurar el cumplimiento de la sentencia constitucional y en razón que posterior a la emisión de la sentencia se han continuado vulnerando los derechos de Manuel Narváez.

26. Así las cosas, ninguno de los cargos expuestos por la parte accionante se dirige a cuestionar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional (en los términos señalados en el párrafo 23 *supra*) a partir de lo cual se pretenda el cumplimiento integral de lo ordenado en la sentencia, sino que, por el contrario, la pretensión se circunscribe a objetar que el fallo se ejecute. De modo que los cargos y pretensiones esgrimidos en la demanda no se corresponden con la naturaleza y objeto de la acción de incumplimiento, conforme a lo señalado en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte pues, tal como quedó expuesto, lo que persigue dicha garantía es que las sentencias y dictámenes se cumplan.¹⁰ Lo cual, no obsta que, este Organismo, excepcionalmente y cuando las situaciones concretas del caso lo justifiquen, analice vía acción de incumplimiento, la posible inejecutabilidad de una sentencia constitucional alegada por beneficiarios, obligados o terceros afectados.
27. Por otra parte, esta Corte tampoco observa que los cargos formulados por la parte accionante sean susceptibles de subsumirse en los supuestos desarrollados en el párrafo 24 *supra*, a partir de lo cual corresponda analizar un presunto incumplimiento de la sentencia constitucional, más aun, cuando la parte accionante no es el beneficiario u obligado por la sentencia constitucional.¹¹ Además, este Organismo establece que los argumentos de la parte accionante vinculados con el hecho que no correspondía que se ordene la suspensión o que no se ejecute la resolución emitida en la justicia ordinaria bien podrían conocerse en la vía judicial pertinente. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la pretensión de la parte accionante no es susceptible de resolverse a través de la acción de incumplimiento. Adicionalmente, a partir de las consideraciones desarrolladas a lo

¹⁰ CCE, sentencia 112-21-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 18

¹¹ En la sentencia objetada consta que intervinieron como partes procesales: Manuel Germán Narváez Andrade (en calidad de accionante); el ministro y viceministro de Trabajo (en calidad de accionados), sin que de la revisión de la misma se observe alguna disposición expresa respecto a la parte accionante.

largo de la sentencia, se advierte que la demanda presentada desnaturaliza el objeto de la acción de incumplimiento al pretender que no se ejecute una sentencia constitucional, por lo tanto, el abogado patrocinador de la parte accionante incurre en un abuso del derecho conforme a lo señalado en el artículo 23 de la LOGJCC.¹²

5. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento 64-22-IS.
2. *Declarar* que el abogado Jaime Arias Coronel incurrió en abuso del derecho por presentar una acción de incumplimiento que desnaturalizó los objetivos de la garantía jurisdiccional.
3. *Notificar* esta decisión de declaratoria de abuso del derecho al Consejo de la Judicatura para que dé inicio a los procedimientos y sanciones que correspondan.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² LOGJCC,

“Artículo 23.- [...] En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura”.

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, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 18 de octubre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL