Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 47-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte niega una acción de incumplimiento iniciada por el juez ejecutor, al verificar que no existió impedimento alguno para su cumplimiento y que la sentencia, de hecho, se cumplió. Para el efecto, la Corte examina la importancia de que las acciones de incumplimiento iniciadas por órganos jurisdiccionales demuestren la existencia de impedimentos que imposibiliten la ejecución de las respectivas decisiones.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

A.a. El proceso de origen

1. El 17 de octubre de 2008, César Vicente Vinueza Ibarra presentó una demanda de acción de amparo constitucional en contra de la Empresa de Rastro Quito S.A. (actual Empresa Pública Metropolitana de Rastro Quito – EMRAQ-EP), en la que impugnó la resolución por la que se le destituyó de su cargo de veterinario, resolución adoptada en el sumario administrativo N.° 02-08, al considerar que había realizado actividades incompatibles a sus funciones. En la demanda, se alegó que en dicho sumario administrativo se habría vulnerado sus derechos a la defensa y al trabajo y se solicitó que se declare la nulidad del mismo.

2. El 19 de febrero de 2009, dentro de la causa N.° 17303-2008-1093, el Juez Tercero de lo Civil de Pichincha resolvió aceptar la demanda, dejó sin efecto la destitución y ordenó la reincorporación del accionante a su puesto de trabajo.

3. La Procuraduría del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Empresa de Rastro Quito S.A (también, la empresa municipal) y la Procuraduría General del Estado presentaron, por separado, recursos de apelación. Además, el accionante se adhirió al recurso de apelación de la Empresa de Rastro Quito S.A.

4. Con documento de 19 de marzo de 2009, la Empresa de Rastro Quito S.A. informó al referido juez que: "[…] *con fecha 27 de febrero del 2009, se emitió la acción de personal de restitución al accionante César Vinueza y se lo hace provisionalmente mientras el SUPERIOR no confirme el fallo*", y adjuntó copia de la acción de personal de reintegro.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

5. El 15 de junio de 2017, la Segunda Sala de la Corte Constitucional emitió resolución N.° 0141-09-RA[1], en la que negó los recursos de apelación interpuestos y confirmó la resolución de primera instancia.

A.b. La ejecución de la sentencia

6. El 21 de julio de 2017, el titular de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito ("la Unidad Judicial") emitió un auto en el que requirió a la empresa municipal un informe sobre el cumplimiento de la sentencia del 19 de febrero de 2009.

7. En atención al requerimiento mencionado en el párrafo anterior, en documento de 28 de julio de 2017, la empresa municipal comunicó a la Unidad Judicial que restituyó al accionante a su puesto de trabajo, conforme a lo dispuesto en la resolución de amparo constitucional (ver párrafo 4 *supra*). Además, señaló que, posteriormente a esta reincorporación, se inició un nuevo procedimiento disciplinario contra el mismo servidor, cuya resolución, de destitución, fue impugnada mediante una demanda de acción de protección, proceso que culminó con su rechazo en las dos instancias[2]. Sin embargo, en atención al requerimiento judicial, solicitó que se le conceda un plazo para reintegrar una vez más al accionante.

8. En providencia de 1 de agosto de 2017, la Unidad Judicial dispuso a la empresa pública que reintegre al accionante a su puesto de trabajo en el plazo de diez días. El 15 de agosto de 2017, la empresa pública informó a la Unidad Judicial que cumplió con la restitución requerida, adjuntando copia de la acción de personal.

9. En documento de 22 de agosto de 2017, la empresa municipal solicitó a la Unidad Judicial que deje insubsistente la sentencia del 19 de febrero de 2009, emitida dentro del amparo constitucional, por ser inejecutable. Esta petición la formuló porque, conforme lo habría indicado en su escrito de 28 de julio de 2017, el servidor fue posteriormente destituido, sin que su impugnación –mediante una acción de protección– prosperase. Además, informó que el 21 de agosto de 2017 el accionante presentó su renuncia en forma irrevocable al cargo al que fue restituido.

10. Mediante providencia de 5 de octubre de 2017, la Unidad Judicial dispuso remitir el expediente de la causa N.° 17303-2008-1093 a la Corte Constitucional, porque es la "[…] *única competente para resolver sobre el cumplimiento de la sentencia emitida en el caso sub-judice* [sic]".

[1] Hojas 174 a 181 del expediente N.º 17303-2008-1093.
[2] El caso fue identificado en primera instancia con el N.º 17320-2009-0430, cuya sentencia se emitió de 16 de junio de 2009, y en apelación con el N.º 17121-2009-0411, cuya sentencia se expidió el 11 de octubre de 2009.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

A.c. Trámite ante la Corte Constitucional

11. En virtud del sorteo realizado el 25 de octubre de 2017, la sustanciación del caso correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

12. El 26 de febrero de 2018, la empresa pública presentó ante esta Corte un documento informando el estado del cumplimiento de la sentencia.

13. La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa mediante auto de 29 de marzo de 2018 y solicitó un informe de descargo a la empresa municipal. El 5 de abril de 2018, la empresa municipal presentó el referido informe, en el que reiteró los fundamentos expuestos en el documento presentado el 26 de febrero de 2018.

14. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 9 de abril de 2021.

B. Providencia de la Unidad Judicial

15. Con providencia de 5 de octubre de 2017 (ver párr. 10 *supra*), el titular de la Unidad Judicial solicitó a la Corte Constitucional un pronunciamiento respecto del cumplimiento de la sentencia de primera instancia emitida en el proceso de amparo constitucional N.º 17303-2008-1093. Dicha actuación tiene como antecedente la petición de la empresa municipal para que se deje insubsistente la referida sentencia, tanto por la posterior destitución del servidor como por su renuncia presentada luego de su nueva reincorporación (ver párr. 9 *supra*).

C. Informe de la EMRAQ-EP

16. En escritos presentados el 26 de febrero y 5 de abril de 2018 (referidos en los párrafos 11 y 13 *supra*), la empresa municipal indicó a la Corte lo siguiente:

> **16.1.** En cumplimiento de la resolución de amparo constitucional del 19 de febrero de 2009, se restituyó al accionante a su cargo de veterinario 1 de la Empresa de Rastro Quito S.A, luego de lo cual, fue destituido como consecuencia de un nuevo sumario administrativo, el N.º 003-2009, por injurias graves a un superior. Sin embargo, en atención al auto del 1 de agosto de 2017, emitido por la Unidad Judicial, se lo reintegró nuevamente a su puesto de trabajo[3].
>
> **16.2.** Contra la decisión adoptada en el segundo sumario administrativo, el accionante planteó acción de protección, la que fue negada mediante sentencia

[3] Para lo cual, entre otros documentos, adjuntó la acción de personal N.° 041-GTH-2017, de 8 de agosto de 2017.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

de 16 de junio de 2009, emitida por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha. Este fallo fue ratificado el 11 de octubre de 2009, en sentencia de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

16.3. Mediante oficio del 21 de agosto de 2017, César Vicente Vinueza Ibarra presentó su renuncia irrevocable al cargo que venía desempeñando, razón por la que, el 22 de agosto de 2017, se solicitó a la Unidad Judicial que declare la insubsistencia de la sentencia de primera instancia adoptada en el proceso de amparo constitucional N.º 17303-2008-1093.

II. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

18. El artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional prescribe:

> ***Art. 96***.- *Procedencia.- La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:*
>
> *1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.*

19. En el presente caso, la acción de incumplimiento de la sentencia del 19 de febrero de 2009 fue planteada por la Unidad Judicial. Sin embargo, si se atiende a la disposición que se acaba de citar, la Corte debe plantearse si, en este caso, se cumple la condición para dar inicio a la acción de incumplimiento, esto es: la presentación de un informe con argumentos relativos a la imposibilidad de ejecución de la sentencia constitucional.

20. Al respecto, se verifica que si bien no existe un documento independiente que contenga el informe que se acaba de indicar, en la providencia de 5 de octubre de 2017 (a la que se refiere el párr. 10 *supra*) consta lo siguiente: "[…] *en el presente auto, consta en los considerandos precedentes el informe respecto de la fase de ejecución de la decisión constitucional emitida en el caso que nos ocupa* […]" y dado que, en los referidos considerandos efectivamente se detallan las actuaciones realizadas para ejecutar las

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

sentencias emitidas en la causa N.° 17303-2008-1093, se considera cumplido el mencionado requisito.

21. Ahora bien, el citado art. 96.1. de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional exige que el órgano jurisdiccional justifique los impedimentos que habrían imposibilitado la ejecución oportuna de la decisión de la justicia constitucional. En tal virtud, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Existió algún impedimento que afecte el cumplimiento de la sentencia de 19 de febrero de 2009, emitida en el caso N.° 17303-2008-1093?** En relación a este problema jurídico, se verifica lo siguiente:

21.1. César Vicente Vinueza Ibarra planteó una demanda de acción de amparo, impugnando la destitución de su cargo de veterinario en la empresa municipal, por presuntamente haber realizado actividades incompatibles con sus funciones (párr. 1 *supra*).

21.2. Las pretensiones de la referida acción fueron aceptadas mediante sentencia de 19 de febrero de 2009, en la que se ordenó la restitución del accionante a su puesto de trabajo (párr. 2 *supra*).

21.3. Mientras la Corte Constitucional resolvía los recursos de apelación presentados en la causa (párr. 3 *supra*), la empresa pública, mediante acción de personal de 27 de febrero de 2009, reincorporó al accionante a su puesto de trabajo (párr. 4 *supra*).

21.4. César Vicente Vinueza Ibarra fue nuevamente destituido de su cargo, por haber proferido injurias graves a un superior (párr. 7 *supra*).

21.5. Esta segunda resolución de destitución fue impugnada mediante una acción de protección, la que fue rechazada en ambas instancias (párr. 7 *supra*).

21.6. El 15 de junio de 2017, la Corte desestimó los recursos de apelación y ratificó la sentencia de 19 de febrero de 2009 (párr. 5 *supra*).

21.7. Ante el requerimiento judicial, César Vicente Vinueza Ibarra fue nuevamente reincorporado a la empresa municipal (párr. 8 *supra*).

21.8. César Vicente Vinueza Ibarra renunció al cargo al que fue reintegrado por segunda ocasión (párr. 9 *supra*).

21.9. En atención a los antecedentes mencionados, se verifica que la sentencia de 19 de febrero de 2009 efectivamente se ejecutó, por cuanto la primera resolución de destitución perdió eficacia y el servidor fue reincorporado a su puesto de trabajo.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

21.10. Si bien el servidor ya no ejerce las funciones a las que fue restituido ello obedece a hechos posteriores: la segunda destitución y la renuncia que presentó a su cargo. Estos hechos posteriores no comprometen la eficacia de la sentencia de 19 de febrero de 2009 y, por lo tanto, era improcedente la solicitud para que dicha sentencia sea declarada insubsistente, como lo solicitó la empresa municipal.

21.11. En definitiva, se concluye que la alegación de la empresa municipal, que sirvió como fundamento al juez de la Unidad Judicial para formular la presente acción, no constituye una justificación sobre la imposibilidad de la ejecución de la sentencia constitucional de 19 de febrero de 2009; tanto más que se verifica que dicha decisión se encontraba ya ejecutada desde el año 2009. Por consiguiente, no existió un impedimento que justifique el inicio de la acción de incumplimiento identificada con el N.º 47-17-IS.

22. Esta Corte considera que la justificación para que se inicie una acción de incumplimiento por requerimiento del órgano encargado de la ejecución de la decisión constitucional, examinada en esta sentencia, es de suma importancia por su relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Así, de conformidad al art. 163 de la LOGJCC: "*Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional*". Es decir, lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo, subsidiariamente, las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten. Excepcionalmente, la acción de incumplimiento puede no iniciar a petición de parte interesada, sino del órgano encargado de su ejecución; tal excepcionalidad se justifica, exclusivamente, por la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados (art. 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, citado en el párr. 18 *supra*). Si se obviara esta justificación, los jueces, quienes están obligados a velar por la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, podrían dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo, por tanto, uno de los elementos, el tercero, del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales (sobre la estructura de este derecho, véase el párr. 110 de la sentencia N.° 889-20-JP/21). Dicho de otra forma, ¿qué fin justificaría iniciar un nuevo proceso, ante un órgano jurisdiccional centralizado (la Corte Constitucional) si el juez de la causa no tiene impedimento para ejecutar la decisión adoptada?

23. En el presente caso se verifica la irrazonabilidad de haber iniciado una acción de incumplimiento sin que se haya justificado un impedimento para ejecutar la decisión: ante una sentencia plenamente ejecutada, el juez pretendió, sin más, iniciar una acción de incumplimiento que, por la acumulación de causas pendientes de resolución ante esta Corte, tardó alrededor de 4 años en resolverse.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

24. Además, en este caso, hay otra circunstancia que demuestra que la actuación del juez fue inadecuada: el 5 de agosto de 2017, dicha autoridad dispuso que se reintegre al accionante cuando este hecho ya se había producido, hecho que le fue informado (el 19 de marzo de 2009, párr. 4 *supra*) e, inclusive, se le había comunicado (el 28 de julio de 2017) de la cesación en el servicio público del accionante por un acto posterior, su segunda destitución.

25. Así pues, dado que el juez que remitió la causa no justificó la existencia de un impedimento que hubiera impedido la ejecución oportuna de la sentencia de 19 de febrero de 2009 y al verificar que esta sentencia se ejecutó, corresponde responder negativamente al problema jurídico y negar la acción de incumplimiento.

26. Adicionalmente, esta Corte considera que debe informar al Consejo de la Judicatura sobre las actuaciones del juez que inició esta acción de incumplimiento para que determine sus eventuales responsabilidades y aplique, si así correspondiere, las sanciones disciplinarias que sean pertinentes.

IV. 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. Negar la acción de incumplimiento identificada con el N.° 47-17-IS.

2. Disponer a la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito proceda con el archivo de la causa N.° 17303-2008-1093.

3. Informar al Consejo de la Judicatura con esta decisión para que investigue el eventual cometimiento de una infracción disciplinaria por parte del juez que dio inicio a esta acción de incumplimiento.

4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.07.26 11:42:35 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec