

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

## CASO 69-22-IS

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

#### SENTENCIA 69-22-IS/23

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al verificar que fue presentada por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, cuando a este solo le corresponde la cuantificación de la reparación económica, mas no la ejecución de dicha medida.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 31 de mayo de 2021, Fernando Adolfo Moreno González (“**demandante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Catamayo (“**GAD**”).<sup>1</sup> El conocimiento de la acción le correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), juicio 11258-2021-00146.
2. Mediante sentencia de 21 de junio de 2021, la Unidad Judicial aceptó la acción, y ordenó como medidas de reparación: i) reintegro del demandante a su lugar de trabajo hasta que se convoque a concurso de méritos y oposición, y ii) pago de los haberes dejados de percibir “desde la fecha que fue separado del cargo hasta su reintegro”.<sup>2</sup> En contra de esta decisión, el demandante interpuso recurso de aclaración, y el GAD interpuso recurso de apelación.
3. Mediante auto de 1 de julio de 2021, la Unidad Judicial negó el recurso de aclaración.

<sup>1</sup> La demanda se fundamentó en que, Fernando Adolfo Moreno González habría sido destituido de su cargo como servidor público 4, abogado del departamento de procuraduría síndica del GAD, debido a que esta entidad no observó su derecho a la estabilidad laboral reforzada por ser sustituto directo de su padre, quien se trataba de una persona con discapacidad física severa del 78%.

<sup>2</sup> Foja 103 a 109 del expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“expediente”).

4. Mediante sentencia de 2 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación, confirmó la sentencia venida en grado y reformó la misma en lo que correspondía a la reparación económica, ordenando que el GAD: i) cancele al demandante las remuneraciones no percibidas desde la terminación de la relación laboral, los aportes al IESS hasta la reincorporación a su puesto de trabajo más los intereses de ley, de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC, y ii) cubra los honorarios del abogado defensor.<sup>3</sup>

#### **1.1. Proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Loja, provincia de Loja**

5. El 5 de octubre de 2021 inició el proceso de cuantificación económica ante el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Tribunal**”). Proceso 11804-2021-00412.
6. El 7 de diciembre de 2021, mediante auto, el Tribunal designó como perito a Cristina Leonela Torres Gallegos (“**perito**”) para que realice la liquidación de valores a percibir por el demandante; y ordenó que: i) las partes presenten la información necesaria para realizar el peritaje, ii) el GAD informe al Tribunal sobre el reintegro del demandante, y iii) el demandante presente “el mecanizado de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.<sup>4</sup>
7. El 14 de diciembre de 2021, mediante escrito, el GAD informó que el demandante “ha sido reintegrado en calidad de abogado de procuraduría (...) y documentos de liquidación con lo que se justifica que se le ha depositado la suma de \$3.256.44 por concepto de liquidación con fecha 24 de agosto del 2021, cubriendo de esta manera el pago de su remuneraciones (sic) de los meses de abril, mayo y junio del 2021 (...) estando pendiente únicamente el pago del mes de noviembre del 2021 mismo que no se ha cancelado por falta de asignaciones presupuestarias”. Por su parte, mediante auto de 15 de diciembre de 2021, el Tribunal informó al GAD que los documentos mencionados no fueron adjuntados.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Foja 122 a 131 del expediente.

<sup>4</sup> Fojas 149 a 150 del expediente.

<sup>5</sup> De la revisión del expediente, se verifica a fojas 173, del expediente del Tribunal, que el accionante de la controversia de origen fue reintegrado el 15 de julio de 2021, mediante memorando 518-CTH-GADM-2021.

8. El 22 de diciembre de 2021, mediante escrito, el GAD adjuntó los documentos mencionados en el escrito de 14 de diciembre del mismo año, y solicitó que el Tribunal “se abstenga de realizar liquidaciones de valores pendientes [y] archive este proceso”. Mediante auto de la misma fecha, el Tribunal resolvió no atender lo requerido, y en su lugar, dispuso que la perito realice el informe correspondiente.<sup>6</sup>
9. Luego de haberse presentado el informe pericial y recibidas las observaciones tanto del demandante como del GAD, mediante auto de 9 de febrero de 2022, el Tribunal dispuso “que el (GAD) pague al actor el valor de 271,39 USD por concepto de fondos de reserva por los meses de mayo, junio y julio de 2021, la suma de (5.000 USD) por concepto de honorarios profesionales (...), y los honorarios de la perito”. Este auto se emitió con prevenciones de aplicar las reglas b.13 y b.14 de la sentencia 011-16-SIS-CC.<sup>7</sup>
10. El 21 de febrero de 2022, mediante auto, el Tribunal ordenó que el GAD “informe sobre el cumplimiento de la obligación de forma inmediata”. Por su parte, el demandante, mediante escrito de 2 de marzo de 2022 solicitó que el Tribunal ordene el cumplimiento del auto de 21 de febrero de 2022.<sup>8</sup>
11. El 3 de marzo de 2022, mediante auto, el Tribunal ordenó que se remita “atento oficio a la Corte Constitucional del Ecuador, haciéndole conocer sobre la contumacia de [GAD] para el cumplimiento de la sentencia [...] de fecha 02 de septiembre del 2021 (fs. 122-130), y del mandamiento de pago expedido por este Tribunal”.<sup>9</sup>
12. Mediante escrito de 3 de marzo de 2022, el GAD solicitó una nueva liquidación sobre los valores pendientes. Dicho requerimiento fue negado por el Tribunal, mediante auto de 8 de marzo de 2023. Por su parte, mediante escrito de 14 de marzo de 2022, Fernando Adolfo Moreno González solicitó al Tribunal que remita el proceso a la Corte Constitucional.<sup>10</sup>
13. El 25 de marzo de 2022, mediante auto, el Tribunal resolvió remitir el expediente a esta Corte frente al “incumplimiento del (GAD)”. También agregó que habría insistido al GAD

---

<sup>6</sup> Foja 166 del expediente.

<sup>7</sup> Foja 185 del expediente.

<sup>8</sup> Foja 190 del expediente.

<sup>9</sup> Fojas 192 y 193 del expediente. A pesar de que, mediante auto de 3 de marzo de 2022, el Tribunal ordenó que se haga conocer del caso a este Organismo, a través de auto de 8 de marzo del mismo año resolvió que de no cumplirse con “los valores adeudados de forma inmediata (...) se procederá a comunicar a la Corte Constitucional el incumplimiento”. Lo mismo se resolvió mediante auto de 15 de marzo de 2022.

<sup>10</sup> Foja 194 a 195 del expediente.

para que cumpla con el pago de los valores indicados por tres ocasiones, sin tener respuesta favorable. Posteriormente, el 31 de marzo de 2022, el Tribunal remitió el proceso a este Organismo.<sup>11</sup>

14. El 15 de julio de 2022, el Tribunal ordenó nuevamente que el GAD informe “sobre el pago ordenado al señor Fernando Adolfo Moreno González, así como lo correspondiente a honorarios profesionales de la perito”.<sup>12</sup>
15. Mediante escrito de 20 de julio de 2022, el GAD informó al Tribunal que Fernando Adolfo Moreno González no habría entregado las facturas de su abogado defensor para realizar el pago. Frente a este escrito, el Tribunal, mediante auto de 21 de julio de 2022, dispuso que el GAD coordine el pago y lo informe a la judicatura. Luego mediante escrito de 26 de julio de 2022, el demandante solicitó al Tribunal que imponga una multa progresiva al GAD por el incumplimiento del pago, y que se remita el expediente a la Fiscalía General del Estado (“FGE”) “si estimare que la resistencia a la orden judicial pueda encuadrar en infracción penal”. El Tribunal negó la solicitud sobre la multa progresiva y ordenó el envío del expediente a la FGE, mediante auto de 27 de julio de 2022.<sup>13</sup>
16. Mediante escrito de 30 de agosto de 2022, el GAD solicitó que: i) el Tribunal ordene a Fernando Adolfo Moreno González “presentar el comprobante electrónico a fin de dar cumplimiento total de la sentencia, [...] el número de cuenta de la perito Mag. Leonela Torres Gallegos y el valor correspondiente de honorarios profesionales”. Mediante auto de 2 de septiembre de 2022, el Tribunal negó el requerimiento del GAD y ordenó que “cumpla con sus obligaciones y que cancele [los] honorarios del [abogado del demandante]”.<sup>14</sup>
17. Mediante escrito de 12 de septiembre de 2022, el GAD adjuntó copias certificadas de la transferencia que justificarían el pago de honorarios del abogado de la acción de protección y de la perito. Por ello, solicitó que se disponga el archivo de la causa.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Foja 201 a 202 del expediente. El proceso fue presentado ante esta Corte el 22 de abril de 2022.

<sup>12</sup> Foja 213 del expediente.

<sup>13</sup> Foja 214 a 221 del expediente. Mediante escrito de 29 de julio de 2022, el demandante solicitó la revocatoria del auto de 27 de julio de 2022 e insistió en la imposición de multas progresivas. En contestación a este requerimiento, mediante auto de 17 de agosto de 2022, el Tribunal hizo énfasis en que “no es posible dar paso a su pretensión”.

<sup>14</sup> Fojas 231 a 232 del expediente.

<sup>15</sup> Fojas 239 a 250 del expediente.

18. Mediante auto de 15 de septiembre de 2022, el Tribunal no dio paso al archivo en tanto verificó que estaba pendiente: i) el pago a la perito, y ii) los fondos de reserva al demandante; y ordenó al GAD cumplir con el auto de 9 de febrero de 2022.<sup>16</sup>
19. Mediante auto de 27 de septiembre de 2022, el Tribunal ordenó que el demandante se pronuncie respecto del pago que habría realizado el GAD, y que el GAD cumpla con el pago de los honorarios de la perito.<sup>17</sup>
20. El 5 de octubre de 2022, el GAD informó al Tribunal que habría cancelado los honorarios a la perito. Por su parte, el 6 de octubre de 2022, el Tribunal ordenó que la perito se pronuncie respecto del pago que se habría realizado.<sup>18</sup>
21. Mediante escrito de 17 de octubre de 2022, el GAD solicitó el archivo de la causa debido a que se habría cumplido la sentencia. Al respecto, mediante auto de 18 de octubre de 2022, el Tribunal indicó que “al haberse cumplido con los pagos ordenados [...] y una vez que se encuentran cancelados también los honorarios de la perito designada, se dispone que se ponga en conocimiento [de la Unidad Judicial], que ha concluido la reparación económica a cargo de este Tribunal, en cumplimiento del literal b.13 de las Reglas”.<sup>19</sup> Posteriormente, mediante auto de 26 de octubre de 2022, el Tribunal ordenó el archivo de la causa.<sup>20</sup>

## **1.2. Otras actuaciones procesales ante la judicatura de instancia**

22. El 16 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial ordenó el archivo de la causa con base en “que la parte accionada ha cumplido con el pago de los valores dispuestos en el auto resolutorio del 09 de febrero de 2022”.

## **1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

23. El 25 de mayo de 2022 y el 1 de julio del mismo año, el demandante solicitó que se ordene el cumplimiento de la reparación económica. Por su parte, mediante oficio 11804-2021-00412-OFICIO-00524-2022, de 28 de octubre de 2022, el Tribunal ordenó que se informe

---

<sup>16</sup> Fojas 253 a 254 del expediente.

<sup>17</sup> Fojas 370 a 371 del expediente. Además, de la revisión del expediente no se verifica que la parte beneficiaria de la medida haya contestado el requerimiento de la judicatura.

<sup>18</sup> Fojas 372 a 373 del expediente. Además, de la revisión del expediente no se verifica que la parte beneficiaria de la medida haya contestado el requerimiento de la judicatura.

<sup>19</sup> Fojas 380 a 382 del expediente.

<sup>20</sup> Fojas 385 a 386 del expediente.

al presidente de la Corte Constitucional que “concluyó el proceso de reparación económica”.<sup>21</sup>

24. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento de la causa mediante auto de 11 de abril de 2023 y dispuso que, en el término de cinco días, el Tribunal y el GAD remitan sus informes correspondientes. Estos fueron presentados el 17 y 20 de abril de 2023, respectivamente.

## **2. Competencia**

25. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## **3. Alegaciones de las partes**

### **3.1. Del Tribunal**

26. El Tribunal hizo un recuento procesal de la cuantificación económica y afirmó que el proceso concluyó al haberse “satisfecho todos los pagos ordenados”.

### **3.2. Del GAD**

27. El GAD afirmó que las medidas dictadas en la sentencia se cumplieron y solicitó el archivo de la causa.

## **4. Análisis del caso**

### **4.1. Cuestión Previa**

28. El artículo 163 de la LOGJCC prescribe que las y los jueces de instancia son los competentes para ejecutar las sentencias en materia constitucional. Asimismo, este Organismo ha ratificado su competencia subsidiaria para la ejecución forzosa de dichas sentencias.<sup>22</sup> Esto, en concordancia con el artículo 142 del Código Orgánico de la Función

---

<sup>21</sup> Dicho escrito ingresó a la Corte Constitucional el 10 de noviembre de 2022.

<sup>22</sup> LOGJCC. “Artículo 163. [l]as 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

Judicial, que prescribe que “(c)orresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias”. En consecuencia, resulta claro que la autoridad judicial a la que le corresponde ejecutar las sentencias en materia constitucional es la judicatura de instancia. Lo cual también ha sido reconocido mediante jurisprudencia de esta Corte.<sup>23</sup>

- 29.** En el presente caso, de la revisión de los expedientes, se verifica que luego de resolverse el recurso de apelación, se inició el proceso de reparación económica ante el Tribunal. Dicha judicatura, mediante auto de 9 de febrero de 2022, dispuso que el GAD “pague al actor el valor de 271,39 USD por concepto de fondos de reserva por los meses de mayo, junio y julio de 2021, la suma de (5.000 USD) por concepto de honorarios profesionales (...), y los honorarios de la perito”. Este auto se emitió con prevenciones de aplicar las reglas b.13 y b.14 de la sentencia 011-16-SIS-CC.
- 30.** Posterior a la cuantificación, el Tribunal también habría verificado el cumplimiento de la medida de reparación económica y de reintegro del demandante.<sup>24</sup> Luego, debido a un presunto incumplimiento, mediante auto de 3 de marzo de 2022, ofició a este Organismo “para el cumplimiento de la sentencia constitucional emitida por la [Corte Provincial] y el mandamiento de pago expedido por (el) Tribunal”. Lo propio se ordenó mediante auto de 25 de marzo de 2022, pues el Tribunal dispuso la remisión del expediente a la Corte Constitucional, para que se pronuncie sobre el alegado incumplimiento. Finalmente, remitió el expediente a este Organismo mediante auto de 31 de marzo de 2022. Conviene observar que el Tribunal continuó emitiendo providencias para ejecutar la sentencia a pesar de haber ordenado el envío del proceso a esta Corte (ver párr. 14 al 21 supra).
- 31.** Frente a este caso, es pertinente tomar nota del alejamiento de la Corte Constitucional, de la regla b.14 de la sentencia 011-16-SIS-CC. En aquél, se determinó que, a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo no les corresponde iniciar una acción de incumplimiento,<sup>25</sup> así tampoco dictar medidas para ejecutar la sentencia. En consecuencia, toda vez que, en el presente caso, el Tribunal emitió providencias para lograr el cumplimiento de la sentencia e inició ante este Organismo una acción de incumplimiento, lo que corresponde es desestimar la presente acción, pues aquellas actuaciones le corresponderían a la judicatura de instancia como juez ejecutor.

---

la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. CCE. Sentencia 106-21-IS/23 de 19 abril de 2023, párr. 23.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 18.

<sup>24</sup> Sobre el seguimiento de estas medidas, revisar párr. 6 al 8 y 12 al 18 supra, de los antecedentes de esta sentencia.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 52-21-IS/23, 15 de febrero de 2023, párr. 36; y, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 18.

32. Al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de sus competencias, le corresponde realizar la cuantificación económica y remitir dicho auto a la judicatura de instancia, siendo esta última a la que le corresponde dar seguimiento a la fase de ejecución de la sentencia constitucional.
33. Por último, se recuerda a las autoridades judiciales que, en cumplimiento de los artículos 163 y siguientes de la LOGJCC y del artículo 142 del COFJ citados previamente, los únicos jueces habilitados para remitir a este Corte una acción de incumplimiento de sentencia son los y las juezas de primera instancia ejecutoras de la sentencia de garantías jurisdiccionales, previo al cumplimiento de los requisitos previstos en la ley.

## 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 69-22-IS.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**