

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

CASO 144-22-IS

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

SENTENCIA 144-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de acción de incumplimiento que fue presentada de forma directa ante esta Corte por no haberse cumplido los requisitos para su presentación.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. El 23 de abril de 2021, Diomedes Yuri Mazamba Vera (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro (“**GAD Flavio Alfaro**”), en la que impugnó la cesación verbal de sus funciones.¹
2. El juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”), en sentencia de 26 de mayo de 2021, inadmitió la acción de protección. Esta decisión fue apelada por el accionante.
3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación en sentencia de 23 de febrero de 2022.² Además, en auto de 14 de marzo de 2022, se rechazaron los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por el GAD Flavio Alfaro.
4. El 11 de abril de 2022, el GAD Flavio Alfaro presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 1 de julio de 2022, inadmitió a trámite la acción

¹ El accionante señaló que trabajó en el GAD Flavio Alfaro, como coordinador de cementerio, desde el año 2015. También alegó que tiene 40% de discapacidad física visual, que la entidad demandada dejó de pagarle varias remuneraciones, por ello, inició un procedimiento de visto bueno, y posteriormente, sin motivación, le cesaron de sus funciones. El proceso fue identificado con el número 13322-2021-00125.

² Véase párrafo 17 *infra*.

extraordinaria de protección mencionada que fue identificada con el número 1189-22-EP.

1.1. De la etapa de ejecución ante el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí

5. En auto de 20 de abril de 2022, el juez de ejecución puso en conocimiento de las partes procesales la recepción del proceso y la razón de ejecutoría de la Sala Provincial.
6. El 21 de abril de 2022, el accionante solicitó al juez executor que haga cumplir su sentencia constitucional conforme a lo ordenado por la Sala Provincial.
7. En atención a lo solicitado por el accionante, el 12 de mayo de 2022, la Unidad Judicial ordenó oficiar a: la Defensoría del Pueblo para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 23 de febrero de 2022; al alcalde del GAD Flavio Alfaro con el contenido de la parte resolutive de dicha decisión “para su cumplimiento”; y, al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo con las copias certificadas del proceso para el cálculo de la reparación económica.
8. El 19 de mayo de 2022, el GAD Flavio Alfaro informó al juez de ejecución que “se están realizando todos los trámites pertinentes en este caso, con el objeto de dar cumplimiento a la sentencia de fecha miércoles 23 de febrero de 2022”.
9. El accionante, el 3 de junio de 2022, informó que la institución obligada no había cumplido con lo dispuesto en la sentencia, concretamente, con su reintegro.
10. El 18 de julio de 2022, el juez dispuso poner en conocimiento de las partes la razón sentada por secretaría del juzgado relativa a que no existe documentación que justifique el cumplimiento de lo ordenado en la providencia de 12 de mayo de 2022 y que sólo existe un oficio del GAD Flavio Alfaro en el que informa que está realizando el trámite pertinente para el cumplimiento de lo ordenado.
11. El 11 de noviembre de 2022, el accionante insistió en la solicitud de ejecución de su sentencia y puso en conocimiento del juez de ejecución la presentación de una acción de incumplimiento de sentencia directamente ante la Corte Constitucional. Textualmente, señaló lo siguiente:

[H]e presentado una acción de incumplimiento que se tramita con el número Caso No. 144-22-IS, en consecuencia, de conformidad con lo determinado en el artículo 164 de la

[LOGJCC] y de cumplimiento a lo establecido en la Sentencia No. 103-21-IS/22 de la Corte Constitucional del Ecuador, se sirva remitir el actual expediente a la Corte Constitucional del Ecuador, recordándole que “acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud” [énfasis eliminado].

12. Posteriormente, el 13 de marzo de 2023, el GAD Flavio Alfaro informó al juez de ejecución que el 6 de marzo de 2023 ha reintegrado al accionante a un puesto administrativo de igual jerarquía y de igual remuneración al anterior. Además, indicó que el 24 de mayo de 2023 se publicaron las disculpas públicas en la página web del municipio.
13. El 15 de agosto de 2023, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo, emitió su auto resolutivo y estableció el monto de la reparación económica en favor del accionante. De esta manera, en providencia de 28 de septiembre de 2023, el juez de ejecución dispuso a la institución obligada que, en el término de 5 días, cancele el monto de la reparación económica.
14. El 10 de octubre de 2023, el accionante informó que el GAD Flavio Alfaro ha incumplido con lo ordenado en la providencia anterior y, en consecuencia, solicitó: (i) enviar oficio a la Fiscalía para que inicie la investigación por el incumplimiento; (ii) que respecto a los funcionarios del municipio responsables del incumplimiento se aplique lo establecido en el artículo 22.4 de LOGJCC; (iii) que se ordene las medidas cautelares de embargo de las cuentas del GAD Flavio Alfaro; y, (iv) que ordene se reforme el presupuesto y con cargo al gasto no permanente la institución obligada cancele los valores ordenados.

1.2. Del proceso de incumplimiento de sentencia

15. El 20 de julio de 2022, Diomedes Yuri Mazamba Vera, presentó una acción de incumplimiento de sentencia directamente ante la Corte Constitucional. En virtud del sorteo realizado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

2. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

17. La sentencia de apelación dictada el 23 de febrero de 2022 por la Sala Provincial, dentro de la acción de protección 13322-2021-00125, ordenó las siguientes medidas de reparación:

a.-) [...] se reincorpore en forma inmediata a su puesto de trabajo, al ciudadano DIOMEDES YURI MAZAMBA VERA, en su caso, a un puesto de trabajo con las mismas o similares condiciones y con la remuneración que corresponde al cargo de Servidor Público de Apoyo 3 [...];

b.-) [...] los representantes legales y judiciales del GAD Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Flavio Alfaro, paguen el valor de las remuneraciones no percibidas y más beneficios que por ley le corresponde, desde el 18 de mayo del 2015 hasta la reincorporación a su puesto de trabajo, más los intereses de ley, así como las remuneraciones y derechos que la accionada admite le ha adeudado [...] en aplicación a la sentencia No. 109-11-IS [...];

3.-) Como medidas de SATISFACCION se dispone: a.-) Declarar que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para [...] DIOMEDES YURI MAZAMBA VERA, misma que deberá ser publicada en la página web del GAD Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Flavio Alfaro. b.-) [...] se delega a la Defensoría del Pueblo y al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades el seguimiento del cumplimiento de la sentencia [...]. c.-) Que los representantes del GAD Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Flavio Alfaro y su Departamento de Talento Humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente una jornada de capacitación en materia de derechos y garantías constitucionales, con especial énfasis en los derechos de las personas con discapacidad [...].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos del accionante

18. Del escrito presentado directamente ante la Corte Constitucional se puede advertir que el accionante solicitó que se declare el incumplimiento integral de la sentencia de acción de protección dictada el 23 de febrero de 2022, por cuanto el GAD Flavio Alfaro habría incumplido todas las medidas de reparación integral ordenadas en dicha sentencia.

19. Además, señaló que habría existido un incumplimiento del juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Flavio Alfaro porque no habría ejecutado su sentencia en un plazo razonable, particularmente, porque no consideró que forma parte de un grupo de atención prioritaria y debe “recibir un trato expedito y sin trabas”.

20. Finalmente, el accionante afirmó que el incumplimiento en la ejecución de su sentencia vulneraría sus derechos constitucionales al trabajo, a la salud, al de atención prioritaria y al de las personas con discapacidad.

4.2. Informe presentado por la juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro

21. En su informe de 13 de octubre de 2023, el doctor Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro detalló todas las actuaciones procesales desarrolladas en la causa, las que estuvieron encaminadas a la ejecución de la sentencia emitida en la acción de protección 13322-2021-00125.
22. Adicionalmente, enfatizó que el GAD Flavio Alfaro ha cumplido con las medidas ordenadas por la Sala Provincial en la sentencia de 23 de febrero de 2023, a excepción de la reparación económica, por cuanto se encuentra ejecutando el auto resolutive dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo. Así, indica que en auto de 28 de septiembre de 2023 dispuso a la institución demandada que, en el término de 5 días, cumpla con el pago del monto establecido al accionante (véase hoja 748 del expediente de ejecución).

4.3. Informe presentado por el GAD Flavio Alfaro

23. Pese haber sido requerido el GAD Flavio Alfaro no remitió su informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción de incumplimiento de sentencia.

5. Cuestión previa

24. La LOGJCC en su artículo 163 establece 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”. Del mismo modo, los artículos 164 de la LOGJCC³ y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de

³ LOGJCC, Art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones

Competencia de la Corte Constitucional⁴ regulan el procedimiento de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales. Dichas normas establecen que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a una obligación de los jueces constitucionales de instancia que conocieron la acción constitucional de origen. Por consiguiente, solo de forma subsidiaria,⁵ este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

- 25.** Adicionalmente, la subsidiariedad de esta acción constitucional exige que los jueces de instancia agoten todos los mecanismos procesales que se encuentren a su disposición para la ejecución de las sentencias constitucionales, ya que constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución,⁶ según el artículo 21 de la LOGJCC.⁷
- 26.** En virtud de lo expuesto, esta Corte, a través de sus sentencias 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, y 212-22-IS/23, de 15 de marzo de 2023, han formulado los requisitos mínimos para que proceda una demanda de acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional. Estos requisitos son:

del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia [...].

⁴ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 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 pudiese 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.

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...].

⁵ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23; y, sentencia 56-19-IS/22 de 2 de noviembre de 2022, párr. 35.

⁶ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 38 al 48.

⁷ LOGJCC, artículo 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. La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio. El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio”.

- a) La persona afectada debe primero solicitar al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
 - b) El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.
 - c) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previamente a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.⁸
- 27.** Del mismo modo, esta Magistratura ha sostenido que las exigencias establecidas en la sentencia 103-21-IS/22 tienen fundamento expreso en la LOGJCC. Por lo que sus requisitos “[...] deben ser cumplidos en su integralidad al momento de presentar la acción. No hacerlo en la forma prevista, o subsanar estos yerros [...], restaría el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento”.⁹
- 28.** Por lo tanto, esta Corte debe verificar el cumplimiento de los referidos requisitos, en tanto son necesarios y no subsanables para la presentación directa de la acción de incumplimiento de sentencia.
- 29.** Ahora bien, de la revisión de la causa 13322-2021-00125, en su expediente físico y a través del Sistema Informático de Trámite Judicial SATJE, se verifica que: (i) el 21 de abril de 2022, el accionante solicitó al juez ejecutor que disponga el cumplimiento de su sentencia; (ii) el 12 de mayo de 2022, la Unidad Judicial delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia constitucional, oficiar al alcalde del GAD Flavio Alfaro con el contenido de la parte resolutive de la sentencia constitucional para su cumplimiento y al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo con las copias certificadas del proceso para el cálculo de la reparación económica; (iii) el 19 de mayo de 2022, el GAD Flavio Alfaro informó a la Unidad Judicial que está realizando todos los trámites para el cumplimiento de lo ordenado; (iv) el 3 de junio de 2022, el accionante manifestó que la entidad obligada no ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia; (v) el 18 de julio de 2023, la Unidad Judicial dispuso poner en conocimiento de las partes la razón

⁸ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.

⁹ CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 61.

sentada por la secretaría del juzgado relativa al cumplimiento de lo ordenado en el auto de 12 de mayo de 2022.

- 30.** Partiendo de los hechos señalados en el párrafo precedente, si bien se observa que el accionante promovió la ejecución de la sentencia de 23 de febrero de 2022, no se constata que de manera previa a presentar la acción de incumplimiento directamente ante esta Corte, el accionante haya requerido al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con su respectivo informe debidamente motivado, en el cual se establezcan las razones del incumplimiento de la entidad obligada. En consecuencia, no se evidencia que la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí, haya negado un requerimiento del accionante para dar cumplimiento a la sentencia definitiva, por lo que tampoco se encuentra que haya omitido su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a este Organismo.
- 31.** En tal virtud, esta Magistratura concluye que la presentación de la acción de incumplimiento bajo análisis incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia de esta Corte.¹⁰ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo¹¹ y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

6. 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 **144-22-IS**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
- 3. Notifíquese** y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁰ CCE, sentencias 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 31 y sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 30 y 31.

¹¹ La Corte ya ha resuelto de manera similar en otros casos, véase sentencia 110-22-IS/23, 25 de octubre de 2023 y sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL