

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2023

CASO 139-22-IS

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

SENTENCIA 139-22-IS/23

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por los Tribunales Distritales 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, para promover el cumplimiento de la sentencia de 21 de julio de 2021 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar. La Corte verifica que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones emitidas en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección

1. El 24 de abril de 2021, Jorge Ismael Rodas Gálvez (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Dirección Distrital 03D01, Azogues, Biblián, Déleg-Educación y del Ministerio de Educación (“**entidad accionada**”) alegando la vulneración al debido proceso, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación. En su demanda impugnó el oficio mediante la cual fue cesado en funciones.¹ Este proceso fue signado con el número 03333-2021-00301.
2. El 10 de mayo de 2021, Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues provincia del Cañar (“**Unidad Judicial**”) en sentencia resolvió declarar sin lugar la acción de protección. El accionante interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.

¹ La acción de protección fue propuesta en contra de Elizabeth Novillo, jefa de la Unidad Administrativa de Talento Humano de la Dirección Distrital 03D01, Azogues, Biblián, Déleg-Educación, Nancy Alexandra Zambrano Coronel, en calidad de Directora Distrital de Educación 03D01, Azogues, Biblián Déleg -Educación y María Monsserath Creamer Guillen, en calidad de Ministra de Educación. En su demanda señaló que el cese de funciones vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica, igualdad material y no discriminación, atención prioritaria, al trabajo y estabilidad reforzada al ser una persona con discapacidad.

3. El 21 de julio de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y declaró procedente la acción de protección.² La entidad accionada presentó acción extraordinaria de protección contra esta decisión. La causa fue signada con el número 2853-21-EP, la cual fue inadmitida por este Organismo mediante auto de fecha 17 de diciembre de 2021.
4. El 26 de agosto de 2021, la Unidad Judicial remitió el proceso a los Tribunales Distritales Número 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay (“**TDCA**”), para que proceda a realizar la liquidación de las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante hasta la reincorporación a su puesto de trabajo. El proceso fue signado con el número 01803-202-00498.

1.2. Determinación de reparación económica en el TDCA

5. El 16 de septiembre de 2021, el TDCA³ designó como perito a Fanny Maribel Auquilla Quizhpe (“**perito**”) para que en el término de 8 días elabore su informe técnico. El 20 de septiembre de 2021, la perito se posesionó en su cargo y el 06 de octubre de 2021, entregó el informe pericial correspondiente.
6. El 22 de octubre de 2021, el TDCA emitió en el mandamiento de ejecución, lo siguiente:

[...] se dispone a la Entidad Accionada, Ministerio de Educación, que en el término de treinta días proceda al pago a la (sic) accionante, del valor constante en la liquidación que se aprueba; USD. 6.250,44. Por concepto de honorarios de la Perito la suma de USD. 130,40 que deberán ser cancelados en forma inmediata por la parte accionada. Se acompañará copia certificada de la liquidación realizada. La Entidad accionada deberá tomar en consideración lo dispuesto en el Art. 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas. Una vez cumplido las partes procesales deberán comunicarlo a éste Tribunal Distrital para los fines consiguientes.
7. El 09 de febrero de 2022, el accionante solicitó al TDCA que se disponga a la entidad accionada que en el término de 3 días presente el sustento documental de haber cumplido con el auto de pago.

² Como medidas de reparación la Corte Provincial ordenó “[q]ue el Ministerio de Educación, proceda a extenderle el correspondiente contrato ocasional hasta el mes de diciembre del presente año 2021. Así como el pago de sus haberes no percibidos durante los meses de enero a julio derecho que lo hará valer ante el Tribunal de lo Contencioso.”

³ El número de proceso ante el TDCA fue 01803-2021-00498.

8. El 01 de junio de 2022, el TDCA con sede en el cantón Cuenca promovió de oficio una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional debido al incumplimiento de lo dispuesto en el mandamiento de ejecución por parte de la entidad accionada.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 19 de julio de 2022, la causa ingresó a este Organismo según consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional y fue signada con el número 139-22-IS. La competencia de la causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
10. El 05 de octubre de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.
11. El 06 de octubre de 2023, el TDCA presentó su informe de descargo. El 10 de octubre de 2023 la Unidad Judicial remitió su informe de descargo. El 12 de octubre de 2023 la entidad accionada remitió su informe de descargo.

2. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

13. La decisión cuyo cumplimiento se pretende promover mediante esta acción es decisión emitida por la Sala que dispuso:

[q]ue el Ministerio de Educación, proceda a extenderle el correspondiente contrato ocasional hasta el mes de diciembre del presente año 2021. Así como el pago de sus haberes no percibidos durante los meses de enero a julio derecho que lo hará valer ante el Tribunal de lo Contencioso.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Informe de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues provincia del Cañar

14. En el informe de 06 de octubre de 2023 presentado a este Organismo, la Unidad Judicial, menciona que:

En mérito de las actuaciones procesales que se desentrañan, se advierte y concluye: 1. Que se han librado las directrices jurisdiccionales necesarias e idóneas para la ejecución del fallo expuesto por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar; 2. Que la institución demandada ha expuesto directrices para el cumplimiento de lo decidido en sentencia, demostrando la entidad accionada Ministerio de Educación una decisión negativa de no cumplir con el fallo del Tribunal de Apelaciones, pese a la medida compulsiva librada, resultando por lo mismo las directrices que se adopten, imposición de más medidas compulsivas y librar los autos a la fiscalía con fines de indagación penal in extenso, en relación a las nuevas resoluciones administrativas.

4.2. Informe de los Tribunales Distritales Número 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay

15. Mediante informe presentado a este Organismo el 10 de octubre de 2023, el Tribunal Distrital realiza un recuento de los hechos a partir de que la causa ingresó a su despacho, y señala que:

[...] A partir de haberse dictado el Auto en mención, se ha emitido por parte del Tribunal reiteradas providencias requiriendo a la parte accionada el cumplimiento de su obligación de pago, como aquellas de fechas: 9 de febrero de 2022, a las 10h24; 2 de marzo de 2022, a las 08h39; 11 de marzo de marzo de 2022, a las 08h24; 6 de abril de 2022, a las 12h25; muchas de ellas emitidas atendiendo los pedidos de la parte accionante, en fechas: 23 de febrero de 2022, 10 de marzo de 2023, 21 de marzo de 2023; 25 de abril de 2023; lo que determinó que mediante Auto de 25 de mayo de 2022 a las 15h53, en aplicación de la sentencia emitida por la Corte Constitucional N.- 011-2016-SIS-CC, en el caso N.- 0024-10-IS de 24 de marzo de 2016, se disponga oficiar a la Corte Constitucional para dar a conocer el incumplimiento de la entidad accionada.

4.3. Informe de la Dirección Distrital 03D01, Azogues, Biblián, Déleg-Educación

16. En su informe de 12 de octubre de 2023, la entidad accionada concluye que:

La Dirección Distrital procedió analizar el presupuesto institucional hasta el mes de diciembre 2023, dando como resultado que la entidad no dispone de recursos para pago juicio por sentencia ejecutoriada, ya que no dispone de recursos para solicitar traspaso de la partida presupuestaria al grupo de gasto 990101 obligaciones de ejercicios anteriores luego de las acciones realizadas, se llega a las siguientes conclusiones: que al haber agotado las instancias respectivas dentro de la vía judicial, apelación, aclaración y resuelto la acción extraordinario (sic) de protección, se debe cumplir con la sentencia de lo contencioso administrativo judicial

n.3, al momento se debería cumplir con el pago de los haberes enero al julio que han sido reclamados por el ing. Jorge Ismael Rodas Gálvez con el número de cedula: 0301846770. El monto que se solicita para el pago es de fijado \$ 6.250,44 dólares americanos.

5. Cuestión Previa

- 17.** En el presente caso, la acción de incumplimiento fue promovida de oficio por el TDCA. Para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si el TDCA cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
- 18.** El artículo 163 de la LOGJCC establece que “[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 la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En la misma línea, el artículo 164 número 2 de la LOGJCC establece que la jueza o juez ejecutor es el competente para remitir el expediente ante la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.
- 19.** A partir de estas normas, en la sentencia 8-22-IS/22, esta Corte Constitucional estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.⁴ En consecuencia, solamente estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.⁵ Los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.⁶
- 20.** En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 establece que solo cuentan con legitimación activa para promover de oficio una acción de incumplimiento las autoridades judiciales que sean competentes para ejecutar las medidas de reparación integral que se aleguen incumplidas.

⁴ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentadamente de las reglas (b.12, b.13, b.14) establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, en la que se afirmó que los tribunales de lo contencioso administrativo eran competentes para la ejecución de las medidas de reparación económica que hayan ordenado.

⁵ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

⁶ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

21. Por lo anterior, para determinar si existe legitimación activa en el presente caso, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico: **¿El TDCA tiene legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento?**
22. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:
- 22.1. La sentencia que fijó las medidas de reparación integral fue emitida por, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, el 21 de julio de 2021.
- 22.2. Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, se incluye la reparación económica cuya cuantificación fue derivada al TDCA con sede en el cantón Cuenca.
- 22.3. El TDCA cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 30 de junio de 2021 y ordenó el pago mediante el auto resolutorio emitido el 22 de octubre de 2021.
23. De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia y que dispuso las medidas de reparación integral es la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar. Por este motivo, la Unidad Judicial encargada de la ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo el monto de la reparación económica cuantificada en el auto de 22 de octubre de 2021–. Como autoridad judicial ejecutora, es la competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas.
24. Por lo expuesto, la Corte verifica que el TDCA no tiene competencia para ejecutar el pago del monto fijado en el auto de 22 de octubre de 2021, que se limita a cuantificar la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 30 de junio de 2021.
25. Al no ser el órgano competente para ejecutar dicha medida, el TDCA no cuenta con legitimación activa para activar de oficio una acción de incumplimiento respecto de ella. En consecuencia, corresponde que la Corte Constitucional desestime la presente acción sin verificar el incumplimiento alegado.
26. Finalmente, este Organismo recuerda a las autoridades judiciales que, los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de oficio o a petición de parte,⁷ son las autoridades judiciales de primera instancia, quienes, respetando el

⁷ Reglamento de Sustanciación de Proceso de Competencia de la Corte Constitucional, Registro Oficial 613, suplemento, 22 de octubre de 2015. “Artículo 97.- Trámite [...] 1. Cuando se trate de incumplimiento de

carácter subsidiario de esta garantía deberán haber empleado todos los mecanismos para ejecutar sus decisiones.⁸

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 139-22-IS.**
- 2. Notifíquese y archívese.**

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

sentencias expedidas en procesos de garantías jurisdiccionales de competencia de jueces de instancia y cortes de apelación, la jueza o juez competente, de oficio o a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada [...]”.

⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, suplemento, 22 de octubre de 2009. “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”.

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 extraordinaria de viernes 15 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL