

Quito, D.M., 02 de agosto de 2023

CASO 99-21-IS

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

SENTENCIA 99-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento iniciada ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil y, en aplicación del precedente constitucional establecido en la sentencia 8-22-IS/22, determina que al Tribunal Distrital solo le corresponde la cuantificación de la reparación económica, por lo que no es competente para ejecutar esta medida.

1. Antecedentes procesales.

1. Isaac Iván Navarrete Aguilar (“**accionante**”), el 2 de julio de 2019, presentó una acción de protección en contra de la Universidad de Guayaquil, porque dicha entidad educativa habría terminado su contrato de servicios ocasionales debido a su condición de persona con discapacidad perteneciente a un grupo de atención prioritaria. Lo que vulneró sus derechos constitucionales al trabajo, igualdad y no discriminación, seguridad jurídica y vida digna.¹ Solicitó como pretensiones: **i)** se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, **ii)** el reintegro a su puesto de trabajo; y, **iii)** el pago de las remuneraciones y beneficios no percibidos desde la notificación de terminación del contrato hasta su reincorporación al puesto de trabajo.²
2. La jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, en sentencia de 17 de julio de 2019, declaró improcedente la demanda de acción de protección. En contra de lo resuelto, el accionante interpuso recurso de apelación.

¹ El accionante en su demanda sostiene que ingresó a laborar (como médico ocupacional) para la entidad universitaria el 5 de enero de 2015, elaborándose el contrato ocasional del 1 de noviembre de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016; luego, suscribió otro contrato ocasional desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 31 de octubre de 2017. Dicho lo anterior, el accionante argumenta que “mi contrato de servicios ya no era de tipo ocasional, pues las renovaciones realizadas deben entenderse [...] como prueba del carácter permanente del puesto que venía ocupando, pues denota la necesidad institucional existente”.

² Este proceso fue signado con el número 09359-2019-01689.

3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en sentencia de 10 de marzo de 2020, revocó la sentencia de primera instancia y aceptó la acción de protección por identificar la vulneración de derechos constitucionales. Como medidas de reparación integral

deja sin efecto el acto administrativo contentivo en el oficio N° 676, de fecha 01 de noviembre de 2017, que contiene la notificación de finalización del contrato de servicios ocasionales y el agradecimiento por los servicios prestados [...] razón por la cual se ordena su reintegro en un término máximo de diez días, contados desde la notificación de esta sentencia constitucional o, en el evento de que se presenten recursos horizontales a partir de la notificación con la resolución de estos, al puesto de Médico Ocupacional ya sea, en el Colegio Dr. Francisco Huerta Rendón, adscrito a la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Guayaquil, o, en su defecto, en cualquiera de las facultades de la Universidad de Guayaquil (ciudad de Guayaquil). En el evento de que el cargo o función que mantenía el actor haya sido suprimida, será reincorporado en una función similar, en cuanto horario, remuneración y responsabilidades o competencias. *Como medida de reparación económica, se dispone el pago de los haberes dejados de percibir desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales; esto es, desde el 1 de noviembre de 2017 hasta el momento de su efectivo reintegro.* - La determinación del monto de reparación económica que se dispone en esta sentencia, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, conforme a la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en el numeral 4 de la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa signada con el N.º 0015-10-AN, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de junio de 2013. La autoridad contencioso administrativa competente deberá observar el proceso de ejecución de reparación económica desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia signada con el N.º 011-16-SIS-CC, caso N.º 0024-10-IS, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 22 de marzo de 2016 (énfasis añadido).³

4. El accionante, el 17 de agosto de 2020 solicitó que se remita el expediente y la sentencia constitucional al Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“**Tribunal Distrital**”) para que determine los haberes dejados de percibir por el accionante desde el 01 de noviembre de 2017 hasta la fecha de su reintegro.
5. El Tribunal Distrital, en auto de 25 de febrero de 2021 ordenó que la Universidad de Guayaquil pague al accionante la cantidad de USD 73 560,87 por concepto de reparación económica.
6. El accionante, en escrito de 28 de mayo de 2021, inició ante el Tribunal Distrital la acción de incumplimiento, y solicitó se remita el informe a la Corte Constitucional.

³ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala Especializada de lo Laboral, sentencia de 10 de marzo de 2020, caso 09359-2019-01689, hojas 409 a la 422.

7. El Tribunal Distrital, en auto de 17 de junio de 2021 dispuso sentar razón respecto del cumplimiento de lo ordenado. La secretaria relatora, en la razón sentada el 28 de junio del mismo año señaló, “de la revisión del cuaderno procesal la Universidad de Guayaquil no ha dado cumplimiento con lo ordenado en el mandamiento de ejecución de fecha 25 de febrero del 2021 las 12h33 [...]”.
8. El Tribunal Distrital, en auto de 18 de agosto de 2021, señaló que la Universidad de Guayaquil no ha cumplido con el pago de la reparación económica. Por ende, dispuso que se remita oficio a la Corte Constitucional “para que en uso de sus competencias arbitre las medidas respectivas para lograr el cumplimiento del pago de la reparación económica ordenada por el Tribunal”.

2. Competencia

9. 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.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Tribunal Distrital

10. El Tribunal Distrital, en auto de 18 de agosto de 2021, remitió el proceso a la Corte Constitucional y señaló que “[...] tomando en cuenta que, pese a las medidas empleadas por el Tribunal, la Universidad de Guayaquil, no ha procedido para la reparación económica, se dispone que se remita atento oficio a la Corte Constitucional del Ecuador para que en uso de sus competencias arbitre las medidas respectivas para lograr el cumplimiento del pago de la reparación económica ordenada por el Tribunal [...]”.

3.2. Universidad de Guayaquil

11. La Universidad de Guayaquil, en escrito de 21 de junio de 2023, afirma que ha cumplido con el pago ordenado por el Tribunal Distrital en el auto de 25 de febrero de 2021 conforme los comprobantes de pago que adjunta. Por ello, solicita que se archive la demanda de acción de incumplimiento.

4. Consideraciones previas

12. Revisado el expediente se tiene que, el Tribunal Distrital remitió directamente el informe de incumplimiento de sentencia a la Corte Constitucional. Entonces, previo a resolver el fondo del asunto, corresponde plantear el siguiente problema jurídico previo: **en este caso, ¿el Tribunal Distrital es competente para ejecutar la medida de reparación económica determinada en la sentencia de apelación y activar los medios jurídicos para lograr su cumplimiento?**
13. De conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC, “[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”.
14. Asimismo, los artículos 164 de la LOGJCC⁴ y 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional,⁵ al regular el trámite de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia determinan que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de instancia que conocieron el

⁴ LOGJCC, artículo 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 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 [...].

⁵ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, Suplemento del Registro Oficio 613 de 22 de octubre de 2015, artículo 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. 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 [...].

proceso de origen y que, solo de forma subsidiaria,⁶ este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. De esta manera, la subsidiariedad de la acción de incumplimiento impone a los jueces de instancia el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales, por cuanto constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.⁷

- 15.** En este contexto, en la sentencia 8-22-IS/22, la Corte Constitucional se alejó de forma explícita de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 fijadas en la sentencia 011-16-SIS-CC,⁸ por lo que se determinó que

no le corresponde a los TDCA activar los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto resolutorio que cuantifica una medida de reparación dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales. Al contrario, en ejercicio de sus competencias, una vez determinado el monto de la reparación económica, le corresponde únicamente remitir el auto resolutorio al juez executor para que sea este el que continúe con la ejecución integral de la sentencia. Razón por la cual, esta Corte se aleja de forma explícita de su jurisprudencia relativa a que los TDCA son los encargados de la ejecución de la medida de reparación económica dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales en contra del Estado, contenida en las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 fijadas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, esto con arreglo al artículo 2.3 de la LOGJCC.⁹

⁶ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

⁷ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 38-48.

⁸ CCE, sentencia 011-16-SIS-CC, 22 de marzo de 2016: páginas 29 y 30:

b. Cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en sentencia de garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa a través de un proceso de ejecución. En este proceso no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros. [...] b.12 Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional. b.13 Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo. b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento.

⁹ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

16. También, en la misma sentencia, la Corte señaló que

el juez ejecutor de las sentencias, específicamente en el caso de las garantías jurisdiccionales, es el juez/jueza de instancia y, por tanto, la única competencia que le otorga la ley a los TDCA corresponde a la cuantificación del monto por concepto de reparación económica en contra del Estado. Esto, con el fin de contar con un órgano pueda llevar a cabo, de manera técnica, el proceso de cuantificación económica y que constituya el juez competente para los organismos que conforman el sector público.¹⁰

17. Entonces, los Tribunales Distritales no son competentes para presentar la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, más bien tienen el deber de poner en conocimiento de las juezas y jueces constitucionales de instancia que conocieron el proceso de origen la determinación de la reparación económica, con el fin de que estos últimos continúen con la ejecución de la sentencia.

18. En el presente caso, esta Corte verifica que no se han cumplido los requisitos previstos en la ley –ni en el precedente invocado– para el ejercicio de la acción de incumplimiento. Pues, como antes se ha visto, el Tribunal Distrital no es el juez competente para hacer cumplir lo dispuesto en la sentencia de 10 de marzo de 2020 y en auto de 25 de febrero de 2021. En consecuencia, tampoco es competente para informar de forma directa a la Corte Constitucional sobre el presunto incumplimiento de este último auto. De ahí la imposibilidad para que esta Corte se pronuncie y resuelva el fondo del asunto; es decir, sobre la existencia o no del incumplimiento informado por el Tribunal Distrital.

19. Se recuerda a las autoridades judiciales que, en cumplimiento con el artículo 163 de la LOGJCC y del artículo 142 del COFJ citados previamente, los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de sentencia son los jueces de primera instancia ejecutores de la sentencia de garantías jurisdiccionales, previo cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos mencionados y en las sentencias 103-21-IS/22, 38-19-IS/22, 8-22-IS/22 y 111-22-IS/22.¹¹

20. Por todo lo dicho, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción.

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:

¹⁰ *Ibíd.* Párr. 23.

¹¹ CCE, sentencia 52-21-IS/23, 15 de febrero de 2023, párr. 38.

1. Desestimar la acción de incumplimiento 99-21-IS.
2. Enviar el expediente a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil con el propósito de que, al tenor de lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC, determine si la sentencia fue cumplida integralmente por la Universidad de Guayaquil.
3. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 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 02 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL