

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

8-20-IS/23 En el Caso No. 8-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 8-20-IS	3
59-21-IS/23 En el Caso No. 59-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 59-21-IS, por improcedente	17
78-21-IS/23 En el Caso No. 78-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 78-21-IS	30
133-21-IS/23 En el Caso No. 133-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 133-21-IS	37
204-22-IS/23 En el Caso No. 204-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 204-22-IS	49
58-22-IS/23 En el Caso No. 58-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 58-22-IS	58
140-22-IS/23 En el Caso No. 140-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 140-22-IS	75
203-22-IS/23 En el Caso No. 203-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 203-22-IS	81
214-22-IS/23 En el Caso No. 214-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 214-22-IS	87

	Págs.
51-21-IS/23 En el Caso No. 51-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 51-21-IS	93
85-21-IS/23 En el Caso No. 85-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 85-21-IS	103



Sentencia 8-20-IS/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 8-20-IS

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

SENTENCIA 8-20-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de acción de protección, al verificar que el accionante incumplió el requisito referente a que el requerimiento de la remisión del expediente a esta Corte debe realizarse una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la sentencia constitucional por parte de la o el juzgador de instancia.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 8 de mayo de 2019, Jaime Eduardo Vélez Guerrero (“**Jaime Vélez**” o “**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior (“**Ministerio**”) y del procurador general del Estado, por la terminación de su relación laboral.¹
2. El 6 de junio de 2019, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) inadmitió la demanda por improcedente.² Al respecto, Jaime Vélez interpuso un recurso de apelación.

¹ Proceso signado con el número 11282-2019-03650. En la demanda, Jaime Vélez señaló que con acción de personal 1443 de fecha 28 de junio de 2018 se dio por terminada la relación laboral con el Ministerio “indicando que se da por terminado [el] nombramiento provisional [como servidor público 5, analista de proveeduría 2 de la Dirección Administrativa del Ministerio del Interior, en la ciudad de Loja], de conformidad con el artículo 17 literal b) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, sin que se haya declarado ganador de concurso de méritos y oposición”. Jaime Vélez solicitó que se declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y al trabajo.

² La Unidad Judicial determinó que no se verificó la vulneración de derechos, que el acto administrativo puede ser impugnado por la vía contencioso administrativa y que “lo que pretende el accionante es la declaración de un derecho, 'que se ordene el reintegro a su puesto de trabajo', cuando en realidad [Jaime Vélez] no goza de estabilidad laboral; es decir pretende que se altere la naturaleza del nombramiento provisional convirtiéndolo en nombramiento definitivo, sin que para ello haya cumplido, lo que el Art. 5 de la LOSEP exige”.

3. El 25 de octubre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”), en sentencia de mayoría, revocó la sentencia subida en grado y aceptó la acción de protección.³ Luego, el Ministerio presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Corte Provincial.⁴
4. El 7 de noviembre de 2019, Jaime Vélez solicitó a la autoridad judicial ejecutora que se conmine al Ministerio para que dé cumplimiento a las medidas de reparación ordenadas por la sentencia de la Corte Provincial.
5. El 7 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial dispuso que se remitan copias certificadas del expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Tribunal Distrital**”) para que proceda a la determinación y liquidación del monto por concepto de reparación económica. Además, ofició al Ministerio para que cumpla con el inmediato reintegro de Jaime Vélez.
6. El 25 de noviembre de 2019, Jaime Vélez solicitó a la Unidad Judicial que disponga al Ministerio que dé cumplimiento a la sentencia de la Corte Provincial.
7. El 26 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial ordenó que el Ministerio “cumpla sin dilación alguna con el reintegro del compareciente a su puesto de trabajo”, para lo cual concedió el término de 72 horas.

³ La Corte Provincial “declara: a).- La vulneración del derecho constitucional, AL DEBIDO PROCESO, en la garantía de legítima defensa; en la acción de personal Nro. 1443 de fecha 28 de junio del 2018, con la cual se termina la relación laboral; b).- La vulneración del derecho constitucional, A LA SEGURIDAD JURÍDICA, contenido en el Art. 82 de la [Constitución], en la acción de personal Nro. 1443 de fecha 28 de junio del 2018, con la cual se termina la relación laboral; c).- La vulneración del derecho constitucional al trabajo, reconocido en el artículo 33 de la [Constitución], y que se hace efectivo con la acción de personal Nro. 1443 de fecha 28 de junio del 2018, con la cual se termina la relación laboral; 2.- Como medida de reparación integral se ordena: a).- Se prohíbe la repetición de estos mismos hechos en contra del Señor Ing. Jaime Eduardo Vélez Guerrero; b).- Se deja sin efecto la acción de personal Nro. 1443 de fecha 28 de junio del 2018, con la cual se termina la relación laboral, suscrita por la señorita Andrea Cisneros Meneses, Directora de la Administración de Talento Humano y Dr. Mauro Toscanini, Ministro del Interior; c).- Se ordena, el reingreso inmediato a la institución, al mismo cargo, funciones y remuneración que percibía el actor del proceso en el año 2018; d) El pago de la [sic] remuneraciones que ha dejador[sic] de percibir, desde que propuso la acción de protección, mayo del 2019, hasta la fecha que sea reintegrado real y efectivamente; e) El pago de las aportaciones del IESS desde mayo del 2019 hasta su real y efectivo reintegro; f) No se manda a pagar ni gastos ni honorarios profesionales, el voto de mayoría considera que es suficiente reparación la ordena [sic] en esta sentencia, incluso la sentencia per se, ya es una reparación”.

⁴ El 20 de enero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la acción extraordinaria de protección signada con el número 3253-19-EP.

8. El 29 de noviembre de 2019, el Ministerio señaló que “se continúa realizando los trámites pertinentes con el objeto de reintegrar al accionante a la institución conforme la decisión judicial [...] de la Corte Provincial de Loja”.
9. El 18 de diciembre de 2019, Jaime Vélez indicó que el Ministerio le notificó a su abogada defensora que “se encuentra habilitada la partida Nro. 6001, Servidor Público 5, Analista de Proveeduría 2, dentro de la Dirección Administrativa en la ciudad de Quito”. Agregó que nunca laboró en la Dirección Administrativa de Quito pues habría desempeñado sus “funciones conforme obra de autos en el Ministerio de Gobierno-Gobernación Provincial de Loja”. Por ello, solicitó a la Unidad Judicial que se disponga al Ministerio que cumpla con la medida de reintegro en los términos establecidos en la sentencia.
10. El 18 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial ordenó al Ministerio que “en el término de 48 horas cumpla con lo ordenado en sentencia, esto es literalmente: ‘...el reingreso inmediato a la institución, al mismo cargo, funciones y remuneración que percibía el actor del proceso en el año 2018...’, debiendo la entidad accionada justificar [...] que ha dado cumplimiento al reintegro”.
11. El 19 de diciembre de 2019, Jaime Vélez solicitó que la Unidad Judicial se pronuncie e insista al Ministerio “que mi lugar de trabajo es en la ciudad de Loja y no se me obligue a mantenerme en un lugar fuera de mis hijos menores de edad, lo que continúa vulnerando mis derechos y los de mi familia”.
12. El 19 de diciembre de 2019, el Tribunal Distrital, de forma previa a pronunciarse respecto de la liquidación, solicitó a la Unidad Judicial que en el término de cinco días informe sobre la fecha de reintegro de Jaime Vélez.
13. El 20 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial aclaró al Ministerio que:

el reingreso inmediato a la institución [de Jaime Vélez], tiene que hacérselo como Analista de Proveeduría 2, Servidor Público 5, en la ciudad de Loja, para lo cual debe crearse la partida respectiva” y le advirtió que “está vigente el plazo de [sic] 48 horas” para que cumpla con lo ordenado, caso contrario “se iniciará el trámite respectivo conforme el Art. 22 de la [LOGJCC]”.
14. El 23 de diciembre de 2019, Jaime Vélez informó a la Unidad Judicial que no se ha dado cumplimiento a la sentencia de la Corte Provincial.

- 15.** El 27 de diciembre de 2019, el Ministerio indicó que “a pesar que se ha notificado con la acción de personal No. 2025 de 17 de diciembre de 2019, el accionante se ha mostrado recio [sic] y manifiesta que se debería fijar su lugar de trabajo en la ciudad de Loja” y que en “el caso no consentido de que se piense que el accionante pertenecía al distributivo de la Gobernación de Loja se debe dejar en claro que dicha institución cuenta con autonomía [...] para contratar al personal que considere necesario”.
- 16.** El 7 de enero de 2020, Jaime Vélez manifestó que “el cargo y las funciones siempre las realicé para el Ministerio de gobierno [sic] quien dispuso que las realice en la Gobernación de la Provincia de Loja, en tal virtud éstas y no otras son las funciones que debo cumplir en la ciudad de Loja por así disponerlo en la sentencia”, de modo que, solicitó a la autoridad judicial ejecutora que se oficie a la Corte Constitucional y se remita el informe sobre el incumplimiento de la sentencia.
- 17.** El 11 de enero de 2020, el Ministerio estableció que:

[e]n el último escrito presentado por el accionante incluso acepta que quien lo contrató fue el Ministerio del Interior (actual de gobierno), porque la Gobernación no lo contrató, entonces no puede regresar a la Gobernación. Señor juez no haga que esta sentencia se vuelva inejecutable, cuando ya se la ha ejecutado, pues el mismo accionante ya ha ido a trabajar al Ministerio de Gobierno en Quito.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 18.** El 24 de enero de 2020, la jueza de la Unidad Judicial, a petición de parte, presentó ante la Corte Constitucional el informe sobre el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial “para dar inicio a la Acción Constitucional por Incumplimiento”.⁵
- 19.** El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,⁶ quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 10 de febrero de 2023 y otorgó cinco días para la presentación de un informe detallado sobre el presunto incumplimiento de la sentencia al Ministerio y a la jueza de la Unidad Judicial. Además, solicitó información a Jaime Vélez, a la Gobernación de Loja, al Tribunal Distrital y al Ministerio de Economía y Finanzas.

⁵ Acción de incumplimiento signada con el número 8-20-IS.

⁶ El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

20. El 15 de febrero de 2023, la directora de administración del talento humano de la Gobernación de Loja presentó el informe solicitado.
21. El 17 de febrero de 2023, el Ministerio de Gobierno y el Tribunal Distrital Primero de lo Contencioso Administrativo y Tributario del cantón Loja, provincia de Loja, presentaron los informes requeridos.
22. El 24 de febrero de 2023, Gladys Del Carmen Sarango, jueza de la Unidad Judicial presentó el informe solicitado.
23. El 27 de febrero de 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas remitió la información requerida respecto al “detalle de pagos para el beneficiario” Jaime Vélez.

2. Competencia

24. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.
25. Por otro lado, la Constitución, en el mismo artículo 436, determina que la Corte Constitucional conocerá y resolverá las acciones por incumplimiento que tienen como finalidad garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general y el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.
26. Ahora bien, la LOGJCC reconoce a la acción por incumplimiento como una garantía distinta a la acción de incumplimiento (artículos 52 al 57 y 162 al 165). Asimismo, la Corte Constitucional, en la sentencia 10-20-IS/20, diferenció la acción por incumplimiento de la acción de incumplimiento:

Mientras que la acción de incumplimiento constituye un mecanismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas; la acción por incumplimiento busca garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no, clara, expresa y exigible.

27. De la revisión del informe sobre el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial, que consta en fojas 1 a 2 del expediente de la Corte Constitucional, se advierte que la Unidad Judicial ha señalado que se dé inicio a una “acción por incumplimiento”, pese a citar la normativa aplicable a la acción de incumplimiento.
28. Este Organismo verifica que los fundamentos y pretensiones de la autoridad judicial responden a los de una acción de incumplimiento de sentencia constitucional, por lo cual, se analizará el presente caso en función de esta última garantía jurisdiccional.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

29. De acuerdo a los antecedentes procesales detallados, la sentencia cuyo incumplimiento se alega es la emitida por la Corte Provincial el 25 de octubre de 2019, en la que se dispuso como medidas de reparación integral:

a).- Se prohíbe la repetición de estos mismos hechos en contra del Señor Ing. Jaime Eduardo Vélez Guerrero; b).- Se deja sin efecto la acción de personal Nro. 1443 de fecha 28 de junio del 2018, con la cual se termina la relación laboral, suscrita por la señorita Andrea Cisneros Meneses, Directora de la Administración de Talento Humano y Dr. Mauro Toscanini, Ministro del Interior; c).- Se ordena, el reingreso inmediato a la institución, al mismo cargo, funciones y remuneración que percibía el actor del proceso en el año 2018; d) El pago de la [sic] remuneraciones que ha dejador [sic] de percibir, desde que propuso la acción de protección, mayo del 2019, hasta la fecha que sea reintegrado real y efectivamente; e) El pago de las aportaciones del IESS desde mayo del 2019 hasta su real y efectivo reintegro; f) No se manda a pagar ni gastos ni honorarios profesionales, el voto de mayoría considera que es suficiente reparación la ordena [sic] en esta sentencia, incluso la sentencia per se, ya es una reparación.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

30. Jaime Vélez no presentó la información requerida por la jueza sustanciadora pese a que fue debidamente notificado.

4.2. Argumentos de la autoridad judicial ejecutora

31. La jueza de la Unidad Judicial, en el informe que remitió a este Organismo a petición de parte, se refiere a los antecedentes del proceso de origen y señala que:

31.1 El 18 de diciembre de 2019, otorgó al Ministerio el plazo de 48 horas para que cumpla con la sentencia de la Corte Provincial y previno que “caso contrario, se iniciará el trámite[sic] respectivo conforme el Art. 22 de la [LOGJCC]”.

31.2 Al verificar que el Ministerio:

no ha dado cumplimiento taxativo a lo ordenado por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, mediante sentencia de fecha 25 de octubre del 2019; se dispone remitir el presente informe a la CORTE CONTITUCIONAL [sic] para que, de ser el caso de inicio a la ACCIÓN CONTITUCIONAL [sic] POR INCUMPLIMIENTO conforme lo determina el Art. 22 ibídem de la [LOGJCC].

32. Asimismo, la jueza de la Unidad Judicial, en el informe solicitado por esta Corte, reitera los antecedentes procesales y establece que el 30 de julio de 2021 “dispuso el archivo de la causa, conforme lo determinado en el Art. 21 de la [LOGJCC], al haberse demostrado documentalmente que el Ministerio de Gobierno, procedió al reintegro a su puesto de trabajo y pago de valores adeudados [a Jaime Vélez].

4.3. Argumentos del Ministerio de Gobierno

33. El Ministerio de Gobierno, en el informe, indica que

no existe incumplimiento de sentencia toda vez que el señor Jaime Vélez Guerrero fue reintegrado al Ministerio de Gobierno con la Acción de Personal No. 2025 de 01 de diciembre de 2019, con el mismo puesto y denominación de cargo que tuvo antes de la terminación de su nombramiento provisional, esto es, servidor público 5, analista de proveeduría 2 de la Dirección Administrativa y con la misma remuneración.

34. Señala que el Ministerio “informó mediante escrito de 19 de abril de 2021 a la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja el cumplimiento íntegro de la sentencia y es así, que la juzgadora dispuso mediante providencia de 30 de julio de 2021 el archivo de la causa” [mayúsculas del original omitidas].

35. Asimismo, arguye que Jaime Vélez

no ha mantenido relación laboral con la Gobernación Provincial de Loja, en razón de que su nombramiento provisional No. 1443 de 29 de junio de 2018 se encontró suscrito por el señor Ministro del Interior (actual de Gobierno) como autoridad nominadora posteriormente se emitió la Acción de Personal No. 2025 de 01 de diciembre de 2019 en la cual se reintegra el funciones [sic] al Ministerio de Gobierno a través de analista de proveeduría 2 de la Dirección Administrativa del Ministerio de Gobierno.

36. Por tanto, el Ministerio determina que Jaime Vélez “fue reintegrado a la institución con el mismo cargo y función y con el ánimo de no afectar el lugar de trabajo del señor [...] en la ciudad de Loja; se le consultó para para [sic] que cumpla sus funciones en la Coordinación Zonal 7 del Ministerio de Gobierno en la ciudad de Loja, la misma que fue aceptada por el legitimado activo”.

37. Añade que el Ministerio:

procedió a cancelar los valores ordenados en el mandamiento de ejecución de 05 de febrero de 2020 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja”. Manifiesta que “mediante CUR1187 de fecha 26 de febrero de 2020, se realizó el pago de \$ 7,932.84 a favor del señor Vélez Guerrero Jaime, de acuerdo a lo establecido en la sentencia menos el valor correspondiente a los 16 días del mes de diciembre de 2019 que ya fueron pagados.

4.4. Argumentos de la Gobernación de Loja

38. En el informe presentado, la directora de administración del talento humano de la Gobernación de Loja señala que Jaime Vélez “no tuvo ni tiene relación de dependencia con esta Institución, tampoco existen acciones de personal ni informes técnicos emitidos a su nombre” y adjuntó una copia simple del “Contrato de Servicios Ocasionales, emitido por el Ministerio del Interior con fecha 01 de febrero de 2017, suscrito por el Ing. Roberto Luis Valdez COORDINADOR GENERAL ADMINISTRATIVO [sic] FINANCIERO, 'EL CONTRATANTE ' y, Vélez Guerrero Jaime Eduardo 'EL CONTRATADO ’”.

4.5. Argumentos del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Corte Provincial de Justicia de Loja

39. El Tribunal Distrital manifiesta que:

en fecha 13 de marzo de 2020 la accionada ha comparecido ante el Tribunal presentando la documentación con la que adujo justificar el pago de los valores liquidados a favor del actor de la causa, así como del Instituto Ecuatoriano de Seguridad [y] mediante escrito ingresado en el Tribunal en fecha 24 de junio de 2020 [...] la accionada ha comparecido justificando el pago de los honorarios de la perito designada en la causa.

40. Además, indica que “[v]erificado el pago de los valores ordenados en el auto resolutorio emitido por este Tribunal se estableció que se encuentra cumplido totalmente lo dispuesto en sentencia de mayoría de la entonces Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja”. Y que “en fecha 25 de mayo de 2021, [los jueces del] Tribunal [...] emitieron auto

de archivo del presente proceso de ejecución de reparación económica derivada de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales”.

5. Consideraciones previas

41. Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.⁷
42. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) ante la jueza ejecutora. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?

43. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) y se pueden sintetizar de la siguiente manera:⁸

43.1 *Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional:* La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

43.2 *Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional:* El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado

⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo cual no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.⁹ Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

- 44.** Así, de estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹⁰ En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
- 45.** Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 46.** En el presente caso, la Corte observa que la acción de incumplimiento ha sido iniciada, a petición de la parte accionante, por la jueza de la Unidad Judicial con el informe remitido el 24 de enero de 2020.
- 47.** De los párrafos 4, 6, 11 y 14 *supra*, esta Corte advierte que Jaime Vélez promovió la ejecución de la sentencia de la Corte Provincial ante la jueza de la Unidad Judicial. Asimismo, del párrafo 16 *supra*, se encuentra que, el 7 de enero de 2020, Jaime Vélez solicitó a la jueza ejecutora que oficie a la Corte Constitucional y remita el informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de 25 de octubre de 2019.
- 48.** Ahora bien, respecto del segundo requisito sintetizado en el párrafo 43.2 *supra*, este Organismo nota que el accionante incumplió el mismo puesto que, aunque se realizó un requerimiento, este no estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31. La Corte Constitucional aclaró que tal plazo razonable se refiere al tiempo que debe transcurrir “para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional”.

¹⁰ *Ibíd.*, párrs. 25 y 27.

- 49.** En la fase de ejecución de la sentencia, la o el juez ejecutor cuenta con un plazo razonable para efectuar todas las gestiones que tengan como fin que la parte accionada cumpla con las medidas de reparación dispuestas en la decisión constitucional.¹¹ Para ello, las autoridades judiciales “pueden expedir autos en los que requieran información a los sujetos procesales sobre el estado del cumplimiento de la sentencia con el afán de disponer diligencias encaminadas a la ejecución”.¹² Incluso este Organismo ha reiterado que, a la luz de la LOGJCC, las y los jueces encargados de la ejecución de una sentencia constitucional pueden aplicar medidas coercitivas y correctivas, así como, poseen atribuciones modulativas y sancionatorias.¹³
- 50.** En el presente caso, la sentencia de la Corte Provincial fue emitida el 25 de octubre de 2019 y el 7 de enero de 2020 el accionante solicitó la remisión del informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia. De los antecedentes procesales se observa que existieron varios impulsos realizados por el accionante para el cumplimiento de la sentencia y que surgió un desacuerdo entre las partes del proceso de origen respecto de dónde se debería cumplir la medida de reintegro. De ello se advierte que, frente a la discrepancia entre las partes sobre el lugar de cumplimiento de una de las medidas de reparación, el accionante pidió a la Unidad Judicial que remita el expediente a esta Magistratura mientras la jueza impulsaba la ejecución de la sentencia previniendo al obligado sobre posibles sanciones.
- 51.** Es decir, el accionante presentó la acción de incumplimiento cuando la Unidad Judicial se encontraba ejecutando los mecanismos que consideraba necesarios para el cumplimiento de la sentencia; sin que la jueza ejecutora haya tenido la oportunidad de emplear todas las medidas dirigidas a ejecutar la medida de reintegro del accionante. Pues, si bien se observa que, en la fase de ejecución de la sentencia, la jueza ejecutora: i) El 7 de noviembre de 2019, ofició al Tribunal Distrital para que realice la liquidación de la reparación económica y al Ministerio para que cumpla la sentencia. ii) Posteriormente, con fechas 26 de noviembre de 2019,¹⁴ 18 de diciembre de 2019,¹⁵ 20 de diciembre de 2019,¹⁶ otorgó términos al Ministerio para el cumplimiento de la sentencia. Y iii) El 20 de diciembre de 2019, advirtió al Ministerio sobre posibles sanciones. De forma previa

¹¹ CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 29.

¹² CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 38-48.

¹³ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 56,

¹⁴ Ver párrafo 7 *supra*, auto de 26 de noviembre de 2019 en el que la jueza ejecutora dio al Ministerio el término de 72 horas para que cumpla con el reintegro.

¹⁵ Ver párrafo 8 *supra*, auto de 18 de diciembre de 2019 en el que la jueza ejecutora otorgó al Ministerio el término de 48 horas para que cumpla con la sentencia.

¹⁶ Ver párrafo 13 *supra*, auto de 20 de diciembre de 2019 en el que la jueza ejecutora recordó al Ministerio el término de 48 horas para el cumplimiento de la sentencia.

al requerimiento del accionante de 7 de enero de 2020, no tuvo un plazo razonable para emplear las amplias facultades previstas en el artículo 21 de la LOGJCC con el fin de lograr la ejecución de la decisión y remitió el proceso a la Corte Constitucional el 24 de enero de 2020.

- 52.** Este Organismo recuerda que la verificación de los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento busca evitar que la garantía “sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces y las juezas de instancia”.¹⁷ Solo si, a pesar de ordenar las diligencias encaminadas al cumplimiento de la sentencia, la autoridad judicial ejecutora no puede ejecutar sus decisiones, corresponde remitir a la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, el expediente y el informe para que sustancie dicha garantía jurisdiccional.¹⁸
- 53.** Al haber requerido la remisión del expediente a la Corte Constitucional sin haber transcurrido un tiempo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, el accionante desconoció el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento e incumplió los requisitos previstos en la ley.¹⁹ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo y devolver el expediente al juez ejecutor.
- 54.** Sin perjuicio de lo expuesto en los párrafos que anteceden, como consideración adicional, la Corte aprecia que, después de la remisión del expediente y el informe sobre el presunto incumplimiento de la decisión, la jueza de la Unidad Judicial continuó con la fase de ejecución de la sentencia de 25 de octubre de 2019. De modo que, la juez ejecutora, el 30 de julio de 2021, dispuso el archivo de la causa al verificar “el cumplimiento íntegro de la sentencia dictada [por la Corte Provincial]”.²⁰

¹⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 29.

¹⁸ CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 34.

¹⁹ Conforme lo ha sostenido esta Corte, “[e]l carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado ‘todos los medios que sean adecuados y pertinentes’ para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

²⁰ En el auto de 30 de julio de 2021, la jueza de la Unidad Judicial determinó que “se ha justificado que se ha cancelado el valor líquido de \$7932,84 al accionante por concepto de reparación integral, se han realizado también las aportaciones respectivas al IESS y se ha reintegrado al señor Jaime Vélez Guerrero a su puesto de trabajo en la Coordinación Zonal 7 del Ministerio de Gobierno; es decir, se ha acatado lo dispuesto en sentencia”.

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 **8-20-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 8-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 59-21-IS/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 59-21-IS

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

SENTENCIA 59-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional al verificar que el accionante no promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor ni solicitó remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional. Adicionalmente, se verifica que esta misma Corte Constitucional ya declaró el cumplimiento integral de la sentencia alegada como incumplida.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 14 de septiembre de 2011, Fredy Fabián Castro Adriano (“**Fredy Castro**” o “**actor**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior y la Comandancia General de la Policía Nacional (“**Policía Nacional**”), con la cual impugnó la Resolución 2007-003-CG-B-AI-PAL, de 27 de febrero del 2007, en la que se resolvió darle de baja de las filas policiales con fecha 7 de diciembre de 2006.
2. El 25 de abril de 2012, el Juzgado Tercero de Garantías Penales del Guayas inadmitió por improcedente la demanda y desechó la acción de protección.¹ El actor interpuso un recurso de apelación.
3. El 29 de junio de 2012, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) revocó la sentencia subida en grado, aceptó la acción de protección y declaró la ilegalidad de la resolución con la que se separó al actor de las filas policiales, dispuso su reintegro “con los mismos derechos, honores, grados y privilegios que en estos momentos debería tener, de no haberse producido el acto lesivo de sus derechos fundamentales”; así como que se le reconozcan todos los valores dejados de percibir por su separación “desde que fue dictado el acto administrativo”.² La Policía

¹ La causa ante el Juzgado Tercero fue signada con el juicio 09253-2011-1692.

² La causa ante la Corte Provincial fue signada con el juicio 09121-2012-0337.

Nacional presentó una acción extraordinaria de protección, misma que fue signada con el número 1059-14-EP.

4. El 9 de diciembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la demanda de la Policía Nacional.³
5. El 3 de marzo de 2015, el juez de la Unidad Judicial Penal Norte 2 de Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) notificó a las partes la recepción del proceso y dispuso a la Policía Nacional que dé cumplimiento a la sentencia de 29 de junio de 2012.
6. El 18 de agosto de 2015, la Policía Nacional comunicó que había dado cumplimiento con el reintegro de Fredy Castro a la institución policial. El 23 de septiembre de 2015, el juez ejecutor corrió traslado al actor para que se pronuncie sobre lo informado por la Policía Nacional.
7. El 2 de octubre de 2015, la Unidad Judicial dispuso que, por cuanto el actor no se pronunció sobre el contenido del oficio de la Policía Nacional, se envíe el expediente al archivo pasivo, dejando a salvo la vía contenciosa administrativa para que “haga ejecutar la parte de la reparación económica dispuesta en sentencia emitida el 29 de Junio [sic] de 2012”.
8. El 1 de septiembre de 2017, Fredy Castro presentó una demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**TDCA**”) en contra del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, reclamando el pago de los valores que dejó de percibir durante el tiempo que permaneció fuera de la institución policial.⁴
9. El 17 de octubre de 2017, el TDCA emitió el auto de pago con el que ordenó al Ministerio del Interior y la Policía Nacional que pague al actor la cantidad de \$ 56.692.99, a través de una transferencia a la cuenta bancaria de depósitos judiciales de BANECUADOR, en el término de 5 días.
10. El 27 de octubre de 2017, la Unidad Judicial dispuso que se remita el expediente a dicha dependencia judicial conforme requerido por la secretaria del TDCA.

³ CCE, auto de admisión 1059-14-EP, 9 de diciembre de 2014. El Tribunal de Sala estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loo, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera.

⁴ La causa ante el TDCA de Quito fue signada con el juicio 17811-2017-00961.

11. El 16 de noviembre de 2017, a petición del actor, el TDCA insistió a las entidades accionadas que cumplan con el pago dispuesto en el término de 15 días.
12. El 22 de diciembre de 2017, a petición del actor, el TDCA conminó, por tercera ocasión, a las entidades accionadas que cumplan con el pago ordenado el 17 de octubre de 2017.
13. El 27 y 28 de diciembre de 2017, el actor solicitó al TDCA que destituya al Ministro del Interior y al Comandante General de la Policía por incumplir con lo ordenado por el TDCA.
14. El 10 de enero de 2018, el TDCA señaló que carece de competencia para “ordenar la destitución de funcionario alguno” por lo que negó por improcedente lo solicitado; no obstante, observó que se han emitido “un sinnúmero de providencias en las cuales se conmina a las entidades demandadas a cumplir lo dispuesto en auto resolutivo de 17 de octubre de 2017” y ordenó, nuevamente, que las entidades accionadas cumplan con el pago ordenado en el término de 15 días, previo a remitir el expediente a la Corte Constitucional.
15. El 15 de enero de 2018, Fredy Castro presentó una acción de incumplimiento de la sentencia de 29 de junio de 2012 ante la Corte Constitucional. Por su parte, el TDCA luego de considerar los pedidos del actor y que “el Tribunal ha empleado los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio de 17 de octubre de 2017, sin que los sujetos obligados hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el referido auto, y en las subsiguientes insistencias” dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional. La acción de incumplimiento fue signada con el número 2-18-IS.⁵
16. El 11 de julio de 2018, en sentencia 36-18-SIS-CC del caso 2-18-IS la Corte Constitucional aceptó parcialmente la demanda,⁶ declaró el incumplimiento parcial de la

⁵ La demanda de Fredy Castro se signó con el caso 2-18-IS, expediente en el cual fue considerado lo remitido por el TDCA.

⁶ CCE, sentencia 036-18-SIS-CC, caso 0002-18-IS, 11 de julio de 2018, pp. 13, 14 y 15. Respecto a la medida de restitución, este Organismo señaló:

“En consecuencia, la Corte Constitucional verifica que la medida de reparación integral relacionada con la reincorporación del accionante al servicio activo de la Policía Nacional fue cumplida por parte de la entidad accionada, en tanto, el H. Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, mediante resolución N.º 2012-1205-CP-PN dejó sin efecto los actos administrativos mediante los cuales, se procedió a dar de baja de las filas policiales al accionante; así como también, se ordenó su inmediata reincorporación al servicio activo de la Policía Nacional, designándole un servicio de acuerdo a su grado y jerarquía, conforme fue ordenado en la sentencia constitucional.”

sentencia de 29 de junio de 2012 y dispuso que el Ministerio de Interior y la Policía Nacional cumplan con el pago dispuesto por el TDCA en el término de 20 días.⁷

17. El 29 de agosto de 2018, así como el 12 y 19 de septiembre del mismo año, a petición del actor, el TDCA ordenó, bajo prevenciones legales, a las entidades accionadas que cumplan con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 36-18-SIS-CC y lo justifiquen de manera documentada.
18. El 1 y 9 de octubre de 2018, el TDCA dispuso que BANECUADOR informe si se encuentra transferido el valor de \$ 56.692.99 ordenado, y “de ser el caso se le concede el término de tres días para que, transfiera los valores antes mencionados a la cuenta del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1”. El 16 de octubre de 2018, BANECUADOR informó que procedió con la transferencia solicitada.
19. El 22 de octubre de 2018, el TDCA constató la realización de la transferencia y dispuso que se “entregue el valor antes mencionado [a Fredy Castro], quien deberá acercarse a la Secretaría de este Tribunal, para retirar la correspondiente Orden de Retiros Judiciales”.
20. El 8 y 16 de noviembre de 2018,⁸ el TDCA verificó el cumplimiento del pago por parte de las entidades accionadas – y por tanto de la sentencia 36-18-SIS-CC- dispuso remitir el proceso a la Sala Provincial y a la Unidad Judicial; así como notificar a la Corte Constitucional con el cumplimiento del pago.

⁷ CCE, sentencia 036-18-SIS-CC, caso 0002-18-IS, 11 de julio de 2018, pp. 19-20. En cuanto al pago de lo que habría dejado de percibir, la Corte concluyó:

“3.1. Dentro del término de veinte días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, bajo prevenciones de aplicación de la sanción contenida en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, a través de las autoridades correspondientes, deberán cumplir con el pago dispuesto en la sentencia constitucional, cuyo monto fue establecido previamente en el procedimiento contencioso administrativo, mediante providencia dictada el 17 de octubre de 2017, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en atención a la liquidación efectuada por la Dirección Nacional Financiera y el Departamento de Nómina de la Policía Nacional, la misma que corresponde al total de los sueldos que el accionante dejó de percibir desde que fue dado de baja de las filas policiales hasta que fue restituido al servicio activo de la Policía Nacional.

3.2. Dentro del término de treinta días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, a través de las autoridades correspondientes, informarán a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento total de la sentencia constitucional objeto de la presente acción.”

⁸ En providencia de 8 de noviembre de 2018, el TDCA dispuso devolver el expediente únicamente a la Sala Provincial; sin embargo, en providencia de 16 de noviembre de 2018, el mismo TDCA reformó de oficio la parte pertinente y dispuso remitir también a la Unidad Judicial.

21. El 19 de agosto de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió un auto de verificación de cumplimiento de la sentencia 36-18-SIS-CC, con el que declaró el cumplimiento integral de la referida decisión y dispuso el archivo del expediente.⁹
22. El 10 de septiembre de 2020, a través de la mediante resolución 2020-340-CsG-PN, el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional solicitó al Comandante General de la Policía Nacional ascender al inmediato grado superior a algunos servidores policiales, entre ellos, a Fredy Castro al grado de sargento segundo.¹⁰ El actor impugnó dicha resolución solicitando la rectificación de la fecha de ascenso.
23. El 19 de marzo de 2021, el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional negó el pedido de rectificación de Fredy Castro.

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

24. El 11 de marzo de 2021, Fredy Castro (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento directamente ante este Organismo, alegando el incumplimiento de la sentencia de 29 de junio de 2012 emitida por la Sala Provincial.¹¹
25. El 7 de agosto de 2023, el accionante presentó un escrito en el que indicó: “en vista que la Institución Policial ya me rectifico [sic] la fecha de ascenso al inmediato grado superior, DESISTO de esta acción [mayúsculas de original]”.
26. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes quien, en atención al orden cronológico de resolución de las causas, avocó conocimiento del caso el 11 de septiembre de 2023;

⁹ CCE, auto de verificación de cumplimiento 2-18-IS, 19 de agosto de 2019, decisorio 1.

¹⁰ Conforme consta en la resolución, la fecha de ascenso que se hizo constar para el accionante fue el 1 de junio de 2019. El Comandante General de la Policía Nacional aceptó el pedido mediante resolución 2020-1068-CG-SP-PN de 18 de noviembre de 2020.

¹¹ En lo principal, el accionante señaló que:

“[...] mediante Resolución No. 2021-125-CsG-PN, del Consejo de Generales de la Policía Nacional, de fecha 19 de marzo del 2021, en la parte Resolutiva en el numeral 6 NIEGA la rectificación de la fecha de mi ascenso del suscrito Sargento Segundo de Policía [Fredy Castro], es decir acatan parcialmente la sentencia de segunda instancia dictada por la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito, con fecha 29 de junio del 2012 [...] Con lo expuesto señores Jueces, he demostrado el incumplimiento por parte de la Policía Nacional, a la sentencia dentro de la Acción de Protección No. 2012-0337, emitida por la Corte Provincial de Justicia del Guayas, [...] de fecha 29 de junio del 2012, a las 09h21; en lo pertinente a: con los mismos derechos, honores, grados y privilegios que en esos momentos deber[i]a tener de no haberse producido el acto lesivo de sus derechos fundamentales, por tal motivo Solicito [sic] se admita la acción de Incumplimiento [mayúsculas de original omitidas]”.

dispuso que el accionante “manifieste las razones para desistir de la causa”; y señaló fecha para que el accionante realice el reconocimiento de su desistimiento.

27. El 20 de septiembre de 2023, el accionante presentó un escrito con el que, en lo principal, solicitó la revocatoria de la providencia de 11 de septiembre de 2023 y que se deje “sin efecto la fecha señalada para que se realice el reconocimiento de firma y rúbrica.”¹²
28. El 28 de septiembre de 2023, se sentó la razón de no comparecencia al reconocimiento de firma para el desistimiento de la demanda.
29. El 27 de octubre de 2023, la jueza sustanciadora dispuso i) seguir con la sustanciación de la causa; ii) que el accionante, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, la Unidad Judicial y la Sala Provincial presenten un informe motivado sobre el presunto incumplimiento de la sentencia; iii) recordar a las partes la obligación de señalar casilleros para notificaciones.
30. El 1 de noviembre de 2023, el accionante presentó su informe sobre el alegado incumplimiento de la sentencia.
31. El 7 de noviembre de 2023, la Sala Provincial remitió el expediente de la acción de protección, mismo que fue recibido en la Secretaría General de este Organismo el 13 de noviembre de 2023.
32. Pese a haber sido notificados oportunamente y concedido un plazo prudencial, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior, la Unidad Judicial, ni la Sala Provincial presentaron sus informes de descargo.

2. Competencia

33. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 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”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

¹² En su escrito, Fredy Castro alegó que la rectificación se había realizado “únicamente y exclusivamente con fines de registro” por lo que considero que se mantiene la negativa de la diferencia de grado.

3. Decisión cuyo incumplimiento se discute

34. De acuerdo a los antecedentes procesales detallados, la sentencia cuyo incumplimiento se alega es la emitida por la Corte Provincial el 29 de junio de 2012, la cual como medidas de reparación dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA Acepta el recurso de apelación propuesto por Fredy Fabián Castro Adriano, REVOCA la sentencia dictada por el Juez Tercero de Garantías Penales del Guayas, y en consecuencia declarar con lugar la demanda de Acción de Protección propuesta por el accionante; [...] y de conformidad con lo establecido en el Art. 87 de la Constitución de la República, ordenase la reparación, integral, material e inmaterial de los derechos vulnerados a cargo de la accionada. En cuanto a la reparación material, se ordena que el señor FREDY FABIÁN CASTRO ADRIANO, sea inmediatamente reintegrado al Servicio Activo de la Policía Nacional del Ecuador, con los mismos derechos, honores, grados y privilegios que en estos momentos debería tener, de no haberse producido el acto lesivo de sus derechos fundamentales; que se le reconozcan todos los valores dejados de percibir [sic] desde que fue dictado el acto administrativo que ha sido declarado inconstitucional, hasta el día en que se reintegro [sic] a la Institución Policial.

4. Fundamentos de la acción

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

35. En su demanda presentada directamente ante la Corte, el accionante indica que

El H. Consejo de Generales de la Policía Nacional, mediante Resolución No. 2021-125-CsG-PN [...] de fecha de 19 de marzo de 2021, en la parte Resolutiva [sic] en el numeral 6 niega la rectificación de la fecha de mi ascenso del suscrito Sargento Segundo de Policía [Fredy Castro], es decir acatan parcialmente la sentencia de segunda instancia dictada por la [Sala Provincial] ya que me ascienden al grado de Sargento Segundo de Policía pero no con la fecha de mi promoción, sino con una fecha de una promoción que ni siquiera existe [mayúsculas y negritas de original omitidas].¹³

¹³ Del sistema SACC se observa que el accionante presentó escritos insistiendo en la resolución del caso de fechas: 30 de julio de 2021, 12 de agosto de 2021, 13 de septiembre de 2021, 15 de noviembre de 2021, 3 de diciembre de 2021, 6 de diciembre de 2021, 17 de diciembre de 2021, 7 de enero de 2021, 18 de enero de 2022, 8 de febrero de 2022, 18 de febrero de 2022, 22 de febrero de 2022, 25 de febrero de 2022, 4 de marzo de 2022, 28 de marzo de 2022, 30 de marzo de 2022, 3 de mayo de 2022, 4 de mayo de 2022, 17 de mayo de 2022, 9 de junio de 2022, 14 de junio de 2022, 17 de junio de 2022, 24 de junio de 2022, 27 de junio de 2022, 29 de junio de 2022, 12 de julio de 2022, 14 de septiembre de 2022, 13 de octubre de 2022, 15 de noviembre de 2022, 22 de noviembre de 2022, 2 de diciembre de 2022, 26 de enero de 2023, 23 de marzo de 2023, 14 de junio de 2023.

36. Bajo esta consideración, el accionante indica que se “ha demostrado el incumplimiento por parte la Policía Nacional” por no reintegrarle “con los mismos derechos, honores, grados y privilegios que en esos momentos debería tener de no haberse producido el acto lesivo” y solicita que: se admita la acción de incumplimiento; se ordene a la Policía Nacional el cumplimiento de la sentencia de 29 de junio de 2012; y que se proceda “a la destitución del cargo de los demandados”.
37. Por su parte, en el escrito de 1 de noviembre de 2023, el accionante presentó un informe sobre la causa, conforme lo requerido por la Corte en el que indicó lo mismo que en su demanda e indicó que las “diferencias de aportes me están ocasionándome [sic] inconvenientes en el ISSPOL y Cesantía [sic] de la Policía Nacional”.

5. Cuestión Previa

38. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 164 de la LOGJCC.¹⁴ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
39. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue presentada por la persona afectada directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1.¿El accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

40. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el

¹⁴ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17. En esta sentencia, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).¹⁵

41. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el **plazo razonable** es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹⁶
42. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹⁷ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹⁸
43. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁹

44. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

¹⁵ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

¹⁶ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 25 y 27.

¹⁸ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

- 44.1. Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
- 44.2. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
- 44.3. Requerimiento:** Si tras los primeros dos requisitos persiste el incumplimiento, la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 44.4. Negativa expresa o tácita del juez executor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 45.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 46.** Cabe señalar que este Organismo ha ratificado que, en el supuesto en que se alegue que el presunto incumplimiento de la sentencia se debe a actos posteriores suscitados posterior a la emisión del auto de archivo en la fase de ejecución - como es alegado en el presente caso por Freddy Castro-, no exime a los accionantes de cumplir con los requisitos para la presentación de la acción de incumplimiento, pues el auto de archivo no limita ni desconoce la facultad que tiene el juez executor para que verifique si dichos actos posteriores podrían suponer el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC.²⁰
- 47.** En el presente caso, la Corte verifica, por una parte, que el accionante en su momento promovió la ejecución de la sentencia, específicamente en cuanto al incumplimiento del pago de lo que dejó de percibir, medida que fue ejecutada el 16 de noviembre de 2018 (párr. 20 *supra*). Sin embargo, conforme se desprende de la demanda, el presunto incumplimiento alegado proviene de una resolución del H. Consejo de Generales de la

²⁰ CCE, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 19.

Policía Nacional, emitida el 10 de septiembre de 2020, como un acto ulterior al auto de archivo de la sentencia.

48. En ese sentido, esta Corte no observa que el accionante haya comunicado a su juez ejecutor -el juez de la Unidad Judicial- sobre este particular y, por ende, no se observa que haya requerido ni promovido de ninguna manera ante su juez ejecutor para que atienda este presunto incumplimiento de la medida de reintegro con los mismos beneficios.
49. Tampoco se observa que el accionante haya requerido al juez de la Unidad Judicial que remita el expediente, ni que dicha autoridad haya negado de manera expresa o tácita este requerimiento del accionante.
50. Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la presente acción no cumple con el requisito de promover la ejecución de la medida ante el juez ejecutor, ni tampoco con el requisito de requerir la remisión de los expedientes y el informe, de acuerdo a lo establecido en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.²¹ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo 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 **59-21-IS**, por improcedente.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
3. Notifíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²¹ CCE, sentencia 91-21-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 24; CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30; CCE, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 19.

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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

5921IS-63a02



Caso Nro. 59-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 78-21-IS/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 78-21-IS

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

SENTENCIA 78-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja respecto del auto emitido el 17 de septiembre de 2020, al verificar 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. El 3 de diciembre de 2019, Andrea Íñiguez Ortega (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la directora Nacional de Servicios Corporativos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**accionada**”), impugnando el memorando IESS-DNSC-2019-4475-M de 30 de septiembre de 2019, a través del cual fue notificada con la terminación de su contrato de servicios ocasionales.¹
2. El 26 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) negó la acción.² La accionante interpuso un recurso de apelación.
3. El 12 de marzo de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación. Por tanto, revocó la sentencia subida en grado, aceptó la acción de protección y dispuso que una vez ejecutoriada esta

¹ La accionante alegó que el memorando IESS-DNSC-2019-4475-M de 30 de septiembre de 2019, a través del cual fue notificada con la terminación de su contrato de servicios ocasionales, vulneró su derecho a la seguridad jurídica en vista de que la accionada no observó las disposiciones legales que configuran el carácter temporal de los contratos de servicios ocasionales al celebrar con la accionante varios contratos sucesivos e ininterrumpidos excediendo el tiempo de 12 meses de duración del contrato ocasional, lo cual configuraría en una desnaturalización. El proceso fue signado con el número 11203-2019-03743.

² La Unidad Judicial determinó que es improcedente la acción ya que no existió una vulneración a los derechos constitucionales en virtud de que las reclamaciones por pagos de remuneraciones no corresponde resolver a la esfera constitucional.

sentencia, el juez a quo remita al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Loja el expediente, para que proceda con la cuantificación.³

4. El 17 de septiembre de 2020, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“TDCA”), dictó mandamiento de ejecución ordenando el pago de distintos rubros económicos en el término de quince días.⁴
5. El 20 de octubre de 2020, el TDCA frente a la solicitud de la accionante de destituir a la autoridad accionada por no cumplir con lo ordenado en sentencia,⁵ dispuso correr traslado de la solicitud a la parte accionada para que informe sobre el incumplimiento de pago. El 24 de noviembre de 2020, el TDCA insistió a la accionada que cumpla con el auto de mandamiento de ejecución e informe al respecto.
6. El 8 de febrero de 2021, el TDCA corrigió un error de cálculo en los valores correspondientes a los aportes personales y patronales que fueron observados mediante escrito por la parte accionada. Finalmente, el TDCA dispuso el cumplimiento del pago de valores al haber transcurrido cuatro meses desde que se emitió el mandamiento de pago sin que se cumpla con lo ordenado.
7. El 24 de marzo de 2021, el TDCA verificó que la parte accionada no dio cumplimiento del pago ordenado y previo a enviar el caso para conocimiento de la Corte Constitucional, requirió que ésta le informe sobre el cumplimiento del pago. En respuesta al auto, la parte accionada presentó un escrito en el que solicitó nuevamente una corrección del informe pericial que calculó los valores a cancelar. El 29 de marzo de 2021, el TDCA negó la

³ La Corte Provincial determinó que “está probado que la entidad accionante al dar por terminado el contrato ocasional de la accionante [...] vulneró el DERECHO a la SEGURIDAD JURIDICA, en virtud de que la relación contractual de la accionante inicialmente era ocasional” y establece que “se convirtió de necesidad permanente al habersele contratado por más de un año, creando una expectativa legítima de que se le siga contratando hasta que se convoque al concurso de oposición y méritos por así disponerlo la DISPOSICION (sic) TRANSITORIA DÉCIMA CUARTA de la Ley Orgánica de Servicio Público.” Además, dispuso dejar sin efecto legal el Memorando IESS-DNSC-2019-4475-M de 30 de septiembre de 2019, con el que se da por terminado el contrato de la accionante; el reintegro a su puesto de trabajo hasta que exista ganador del correspondiente concurso de méritos y oposición, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde la presentación de la acción de protección hasta el efectivo reintegro y los gastos en que hayan incurrido la accionante con motivo de este proceso.

⁴ El mandamiento de ejecución ordenó el pago de \$ 4.340,70 por concepto de remuneraciones de los meses de diciembre 2019 a mayo de 2020; de \$ 1.009, 83 por concepto de aporte personal y patronal del seguro social por el mismo período de diciembre de 2019 a mayo de 2020. Proceso signado con el número 11804-2020-00217.

⁵ Solicitud de destitución realizada en escrito presentado el 19 de octubre de 2020.

solicitud y señaló que solo estaba dilatando el procedimiento. Por lo tanto, dispuso por última vez que pague los valores adeudados a la accionante.

8. El 28 de abril de 2021, el TDCA promovió de oficio una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
9. El 13 de julio de 2021, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa al juez Ramiro Ávila Santamaría. El 22 de marzo de 2022, por resorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, de acuerdo al orden cronológico de casos, avocó conocimiento el 12 de septiembre de 2023 y ordenó al TDCA que presente un informe motivado sobre las razones por las que se alega el presunto incumplimiento de la referida decisión judicial. El informe fue recibido el 27 de septiembre de 2023.

2. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

11. La decisión cuyo cumplimiento se demanda es el auto de mandamiento de ejecución de 17 de septiembre de 2020 que ordenó el pago de distintos rubros económicos determinados por el TDCA.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Informe remitido por el TDCA

12. El TDCA en su informe hizo una recapitulación para cumplir con la reparación económica de la causa 11804-2020-00217 y sobre las insistencias que ha realizado para que la parte accionada cumpla con los pagos.
13. Por último, mencionó que elevó la causa a conocimiento de este Organismo de conformidad con el literal b.14 de la sentencia 011-16-SIS-CC, el cual permitió poner “en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de lo resuelto en tales procesos” y que han “respetado los derechos de las partes en la forma que manda la

Constitución y las leyes, y ha sido nuestro propósito velar porque se cumpla con las obligaciones que emanan de las decisiones de la justicia constitucional”.

5. Cuestión Previa

14. 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. Por lo tanto, resulta necesario determinar si el TDCA cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
15. 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.
16. En la sentencia 8-22-IS/22, la Corte Constitucional estableció que los encargados para ejecutar sentencias en garantías constitucionales son únicamente los jueces ejecutores de primera instancia.⁶ Por lo tanto, solamente los jueces ejecutores están habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento.⁷ 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 ésta verifique su cumplimiento integral.⁸
17. 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.
18. 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?**

⁶ 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.

⁷ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

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

19. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:

- a) La sentencia, que fijó las medidas de reparación integral, fue emitida por la Corte Provincial el 12 de marzo de 2020.
- b) Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, se incluye la reparación económica cuya cuantificación fue derivada al TDCA.
- c) El TDCA cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 12 de marzo de 2020 y ordenó el pago mediante el auto resolutorio emitido el 17 de septiembre de 2020.

20. De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Corte Provincial. En consecuencia, es el juez Unidad Judicial como órgano jurisdiccional de primera instancia quien es el encargado de la ejecución de dichas medidas de reparación integral, incluyendo la reparación económica cuantificada en el auto de 17 de septiembre de 2020. Como autoridad judicial ejecutora, es el competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas, siempre que se observen los requisitos establecidos en la ley y de conformidad con la subsidiariedad de la garantía.

21. Por lo expuesto, la Corte verifica que el TDCA no tiene competencia para ejecutar el pago del monto fijado en el auto de 17 de septiembre de 2020 en tanto, se limita a cuantificar la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 12 de marzo de 2020.

22. 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.

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 78-21-IS.

2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

 Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7821IS-63a04



Caso Nro. 78-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 133-21-IS/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 133-21-IS

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

SENTENCIA 133-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada directamente ante este Organismo al verificar que la accionante incumplió el requisito de requerimiento, pues no solicitó a la Unidad Judicial que se ejecute la sentencia previo a interponer su demanda.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección

1. El 20 de mayo de 2020, Galo Del Pozo Carrera, en calidad de liquidador del FCPC Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador en liquidación (“**Caja de Cesantía**”), presentó una acción de protección en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador y del Ministerio de Economía y Finanzas.¹
2. El 5 de junio de 2020, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y ordenó a la Comisión de Tránsito del Ecuador transferir la totalidad del valor descrito en el oficio CTE-CTE-2019- 0282-O.² Frente a esta decisión, la Comisión de Tránsito del Ecuador interpuso un recurso de aclaración que fue atendido el 22 de junio de 2020.³ Ante esta decisión, la Caja de Cesantía, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación.

¹ En su demanda alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad de la Caja de Cesantía y al buen vivir de los miembros del fondo por cuanto desde 2015 hasta 2017, la Comisión de Tránsito del Ecuador no habría aportado al fondo el 10% de las entradas efectivas anuales que recibió, incumpliendo lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador y adeudando un total de \$ 25,630,467.32. La causa fue signada con el número 09359-2020-00864.

² La Unidad Judicial consideró que existió vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al buen vivir de la Caja de Cesantía y dispuso que se transfiera la totalidad del valor descrito en el oficio CTE-CTE-2019-0282-O el cual informó que, desde agosto de 2015 hasta diciembre de 2017, dicha institución mantiene una deuda con la Caja de Cesantía por un monto de USD 25,630,467.32.

³ La Unidad Judicial indicó que la sentencia es clara y ha resuelto todos los puntos controvertidos en la causa.

3. El 1 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”), con voto de mayoría, aceptó parcialmente el recurso de apelación del Ministerio de Economía y Finanzas y reformó la sentencia impugnada.⁴ Por otra parte, confirmó que la Comisión de Tránsito del Ecuador vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al buen vivir y dispuso la transferencia de los valores correspondientes con los intereses que establezca el tribunal de ejecución de la sentencia. Frente a esta decisión, la Comisión de Tránsito del Ecuador interpuso un recurso de aclaración y ampliación el cual fue rechazado el 25 de septiembre de 2020.
4. El 26 de octubre de 2020, la Comisión de Tránsito del Ecuador presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 5 de junio y 1 de septiembre de 2020.⁵
5. El 5 de febrero de 2021, la acción extraordinaria de protección presentada por la Comisión de Tránsito del Ecuador, fue inadmitida por el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

1.2. Proceso de ejecución ante el TDCA

6. El 17 de septiembre de 2020, la Caja de Cesantía inició un proceso de ejecución ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**TDCA**”).⁶
7. El 3 de diciembre de 2020, el TDCA calificó la solicitud de la Caja de Cesantía para iniciar el proceso de ejecución de la sentencia emitida por la Corte Provincial. En la misma providencia nombró un perito para el cálculo del valor que debía cancelar la Comisión de Tránsito del Ecuador.
8. El 16 de diciembre de 2020, el TDCA nombró un nuevo perito por la excusa presentada por el primero. Así, el 14 y 22 de enero de 2021, el TDCA puso en conocimiento de las partes procesales el informe pericial emitido por el perito designado para el efecto.

⁴ En su sentencia determinó que el Ministerio Economía y Finanzas no vulneró los derechos de la Caja de Cesantía.

⁵ La acción extraordinaria de protección fue signada con el número 23-21-EP.

⁶ La causa ante el TDCA fue signada con el número 09802-2020-00615.

9. El 28 de enero de 2021, el TDCA aceptó el informe pericial y dictó un mandamiento de ejecución.⁷ Frente a esta decisión, la Comisión de Tránsito del Ecuador interpuso un recurso de revocatoria.
10. El 12 de marzo de 2021, el TDCA negó por improcedente el recurso de revocatoria interpuesto por la Comisión de Tránsito del Ecuador y ordenó el pago de los valores dispuestos en el mandamiento de ejecución.⁸
11. El 29 de abril de 2021, la Caja de Cesantía solicitó al TDCA se disponga el embargo de bienes de la Comisión de Tránsito del Ecuador por no haber cumplido con lo dispuesto en el mandamiento de ejecución.
12. El 11 y 21 de mayo del 2021, la Comisión de Tránsito del Ecuador solicitó al TDCA que se conceda una prórroga para cumplir con el pago de los valores dispuestos por la judicatura.
13. El 2 de junio de 2021, el TDCA negó la solicitud de embargo de bienes de la Comisión de Tránsito del Ecuador y delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento del mandamiento de ejecución.
14. El 18 de octubre de 2021, la Caja de Cesantía solicitó al TDCA que sancione a la Comisión de Tránsito del Ecuador por el incumplimiento del pago. Dicha petición fue rechazada el 19 de noviembre de 2021. En el mismo auto, el TDCA dispuso que la Comisión de Tránsito del Ecuador pague lo dispuesto en el mandamiento de ejecución en el término de 5 días.
15. El 7 y 8 de julio de 2022, la Caja de Cesantía insistió al TDCA exija el cumplimiento del pago ordenado. Al respecto, el 12 de julio de 2022, el TDCA, nuevamente, ordenó a la Comisión de Tránsito del Ecuador que cumpla con su obligación de pago.
16. El 22 de agosto de 2022, la Comisión de Tránsito del Ecuador presentó un escrito ante el TDCA en el que informó que:

⁷ El TDCA dispuso que la Comisión de Tránsito del Ecuador “[...] en el término de ocho días, pague al accionante [...], la cantidad de [...] (USD \$37'090.749.31), que le corresponden recibir conforme lo ordenado en la sentencia constitucional”.

⁸ El TDCA sostuvo que “el pedido de revocatoria se lo niega por improcedente en este tipo de procesos de ejecución por haberlo así dispuesto el máximo órgano de justicia constitucional en nuestro país”.

se ha procedido a arribar a un acuerdo en sede administrativa con respecto al pago de las obligaciones para el cumplimiento de las sentencias ejecutoriadas, que se realizarán mediante acción de pago o bonos con la parte accionante, Fondo Complementario Provisional Cerrado de Cesantía del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

17. El 25 de agosto de 2022, el TDCA incorporó el escrito indicado en el párrafo *ut supra* al expediente y corrió traslado con el mismo a la Caja de Cesantía.

18. El 9 de septiembre de 2022, la Comisión de Tránsito del Ecuador ingresó un escrito ante el TDCA en el que indicó que:

con fecha 29 de agosto de 2022, una vez realizados los procesos técnicos y operativos necesarios se realizó la emisión y colocación de los bonos respectivos para el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador FCPC-CCV-CTE a la subcuenta No. 45595, con lo cual se cancela la obligación de las sentencias (USD 44.780.337,51).

19. El 14 de septiembre de 2022, el TDCA incorporó el escrito indicado en el párrafo *ut supra* al expediente y corrió traslado con el mismo a la Caja de Cesantía para que se pronuncie por el pago realizado.

20. El 27 de septiembre de 2022, el TDCA emitió un auto en el que certificó que la Comisión de Tránsito del Ecuador había cumplido con su obligación y reenvió el proceso a la Unidad Judicial. Adicionalmente, remitió un oficio a la Corte Constitucional en el que informó que se había realizado el pago.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

21. El 21 de diciembre de 2021, la Caja de Cesantía presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento. Dicha causa fue signada con el número 133-21-IS.

22. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa 133-21-IS a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.⁹

23. El 1 de noviembre de 2023, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y requirió (i) a la Unidad Judicial

⁹ El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz en el marco de la renovación parcial de jueces de la Corte Constitucional.

que, en el término de 5 días, presente un informe respecto al presunto incumplimiento de la sentencia, así como las acciones realizadas para su ejecución y el expediente completo de la causa 09359-2020-00864; (ii) a la Corte Provincial para que, en el término de 5 días, remita el expediente completo de la causa 09359-2020-00864; (iii) al TDCA que, en el término de 5 días remita a este despacho el expediente completo del proceso 09802-2020-00615 y un informe detallado sobre el presunto incumplimiento manifestado por la accionante, y si persiste el presunto incumplimiento; y, (iv) al Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador FCPC-CCV-CTE; a la Comisión de Tránsito del Ecuador; y, a la Delegación Provincial del Guayas de la Defensoría del Pueblo, a fin de que, en el término de cinco días, contado a partir de la notificación con esta providencia remitan un informe motivado, sobre el presunto incumplimiento manifestado y si persiste el presunto incumplimiento.

24. El 10 de noviembre de 2023, el TDCA presentó el informe solicitado. El 13 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo.

2. Competencia

25. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución 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. Decisión cuyo cumplimiento se discute

26. La Caja de Cesantía pretende que se cumpla con lo dispuesto en la sentencia de 1 de septiembre de 2020, emitida por la Corte Provincial en la causa 09359-2020-00864 y el mandamiento de ejecución dictado el 28 de enero de 2021 por el TDCA.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

27. En su demanda, la Caja de Cesantía realiza un recuento de los hechos del caso y las medidas dispuestas en la sentencia de la Corte Provincial. Así mismo, relata los antecedentes del proceso de ejecución ante el TDCA. Afirma que el 28 de enero de 2021,

dicha judicatura emitió un mandamiento de ejecución que dispuso el pago de USD 37,090,749.31.

- 28.** Por otra parte, señala que desde la emisión del auto resolutorio del TDCA, hasta la presentación de la acción de incumplimiento no se cumplió con el pago dispuesto. Afirma que entre ambas fechas transcurrieron 11 meses. De esa forma, asegura no se cumplió con el plazo razonable inherente a la ejecución de las causas constitucionales.
- 29.** Adicionalmente, como pretensión solicita (i) que se declare la violación del derecho a la seguridad jurídica, a la seguridad económica y al buen vivir; (ii) que se disponga el pago dispuesto por el TDCA; (iii) que se ordene el pago de intereses por el tiempo que se demoró la Comisión de Tránsito del Ecuador en el pago; y, (iv) que se sancione a los servidores públicos responsables del incumplimiento de la sentencia.

4.2. Argumentos del juez ejecutor

- 30.** La Unidad Judicial, en su informe de descargo, realizó un recuento del proceso de origen y las decisiones que se adoptaron en él. Posteriormente, mencionó que, según la sentencia 001-13-SAN-CC se determinó que el proceso de ejecución de las medidas de reparación económica estaba a cargo del TDCA. Así, según la Unidad Judicial, al constatar que en la sentencia de la Corte Provincial solamente se dispuso una medida de reparación económica, no tenía que ejecutar ninguna medida.
- 31.** Advirtió que dicha situación se vio modificada con la emisión de la sentencia 8-22-IS/22 en la que se aclaró que el juez encargado de la ejecución de las sentencias dictadas en materia de garantías jurisdiccionales era el de primera instancia. No obstante, según la Unidad Judicial, al ser la sentencia que se pretende ejecutar previa a la emisión de la jurisprudencia contenida en la sentencia 8-22-IS/22, no tiene la obligación de verificar el cumplimiento de las medidas dictadas por la Corte Provincial.
- 32.** Adicionalmente, la Unidad Judicial señala que el TDCA informó que ya se había procedido con el pago de la obligación dispuesta en la sentencia a la Caja de Cesantía. De esa forma, señala que al momento de expedirse la sentencia 8-22-IS/22 que le disponía al juez de primera instancia ser el ejecutor de la sentencia, la medida ya se encontraba cumplida.

4.3. Argumentos del TDCA

33. El TDCA, en su informe de descargo, hizo un recuento de las acciones tomadas para asegurar que la medida de pago se cumpla e informa que el 14 de septiembre de 2022 la Comisión de Tránsito del Ecuador procedió a cancelar el monto dispuesto en el mandamiento de ejecución y el 27 de septiembre de 2022 se procedió con el archivo del proceso de ejecución ante el TDCA.

5. Cuestión previa

34. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.¹⁰ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

35. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La Caja de Cesantía cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

36. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).¹¹

¹⁰ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¹¹ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

- 37.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹²
- 38.** De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹³ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento, por cuanto los jueces de instancia constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.¹⁴
- 39.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:
- [E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁵
- 40.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 40.1. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;

¹² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹³ Conforme al artículo 163 de la LOGJCC “las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”. Asimismo, CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

¹⁴ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

- 40.2.** *Plazo razonable*: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.
- 40.3.** *Negativa expresa o tácita del juez ejecutor*: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 41.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 42.** En el presente caso, la Corte verifica que no se cumple con el primer requisito antes mencionado, por las siguientes razones:
- 42.1.** La Caja de Cesantía no realizó el requerimiento respectivo a la Unidad Judicial para que, en el marco de sus competencias, ejecute lo dispuesto en la sentencia emitida por la Corte Provincial y el mandamiento de ejecución emitido por el TDCA.
- 42.2.** La Caja de Cesantía nunca solicitó a la Unidad Judicial que eleve el expediente a la Corte Constitucional con su informe respectivo.
- 42.3.** La Caja de Cesantía no promovió la ejecución de la sentencia ante la Unidad Judicial. De la revisión del expediente se observa que los impulsos que realizó la Caja de Cesantía fueron ante el TDCA y no frente a la Unidad Judicial, quien era la encargada de ejecutar la sentencia.
- 43.** Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹⁶ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un

¹⁶ CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr.33.

pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.

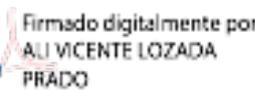
- 44.** Adicionalmente, esta Corte no puede dejar de observar el argumento de la Unidad Judicial para no haber ejecutado la sentencia en referencia. Según la Unidad Judicial, quien debía ejecutar la sentencia era el TDCA en razón de las reglas jurisprudenciales b12, b13 y b14 de la sentencia 011-16-SIS-CC. De igual manera, sostiene que desde la emisión de la sentencia 8-22-IS/22 volvió a ser el juez ejecutor.
- 45.** Al respecto, esta Corte reitera que, a partir de lo prescrito en el artículo 163 de la LOGJCC y el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, “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”.¹⁷ Así, el argumento de la Unidad Judicial es errado pues no es competencia del TDCA ejecutar la decisión.

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 *133-21-IS*.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁷ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

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



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 133-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 204-22-IS/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 204-22-IS

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

SENTENCIA 204-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente ante este Organismo al verificar que los accionantes no solicitaron al juez ejecutor que remita un informe motivado sobre el presunto incumplimiento, ni tampoco la remisión del expediente completo a la Corte Constitucional previo a la presentación de la acción de incumplimiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 02 de julio de 2021, Ida Olfa Taynys Vera y otros 23 accionantes (“**accionantes**”), presentaron una acción de protección¹ con medidas cautelares y solicitaron como pretensión que se declare en sentencia la violación de derechos constitucionales por parte de la Comisión de Tránsito del Ecuador (“**entidad accionada**”) al haber omitido lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MRL-2012-0021, referente a la homologación de la escala de remuneraciones de funcionarios que se desempeñan en el sector público.² El proceso recayó para su conocimiento ante el juez en la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”).³
2. Mediante sentencia de fecha 31 de agosto de 2021, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la acción de protección presentada, declarando la vulneración a los derechos constitucionales al trabajo e igualdad, y dispuso que la entidad accionada, en el plazo máximo de 60 días, cumpla con la ejecución del proceso de homologación y reclasificación de puestos de trabajo y remuneraciones. Inconforme con la decisión, la entidad accionada interpuso recurso de apelación, mismo que fue rechazado, a través de

¹ El proceso fue signado con el número 09285-2021-01243.

² Mediante Decreto de fecha 05 de julio de 2021, la Unidad Judicial verificó que no se cumplen ninguno de los supuestos necesarios para que se dicten medidas cautelares relacionadas a la vulneración de derechos constitucionales, por lo que rechazó esa solicitud dentro de la acción de protección interpuesta.

³ La acción de protección se presentó en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Trabajo, la Agencia Nacional de Tránsito y la Procuraduría General del Estado.

sentencia de fecha 17 de febrero de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“Sala”), instando a las demás entidades accionadas que brinden apoyo y asistencia técnica a la Comisión de Tránsito⁴ para que pueda ejecutar lo ordenado en sentencia por la Unidad Judicial.

3. El 17 de octubre de 2022, Tania Alexandra Lema Garcés, procuradora común de Ida Olfa Taynys Vera y otros 22 accionantes,⁵ presentó de manera directa ante la Corte Constitucional, la acción de incumplimiento que nos ocupa, solicitando que se dé cumplimiento a lo ordenado en sentencia de 31 de agosto de 2021, por la Unidad Judicial.
4. Mediante escrito de 08 de noviembre de 2022, Ida Olfa Taynys Vera y otros, solicitaron a la Unidad Judicial que se remita el expediente a la Corte Constitucional junto con un informe motivado sobre las razones que justifiquen y demuestren el incumplimiento por parte de la Comisión de Tránsito del Ecuador. Mediante auto de 11 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional su informe motivado y el expediente debidamente foliado junto con todas las actuaciones realizadas.
5. A través de sorteo de fecha 17 de octubre de 2022, el conocimiento de la causa recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de caso el 10 de noviembre de 2023, en atención al orden cronológico de causas. En dicha providencia, se solicitó el informe correspondiente a la Comisión de Tránsito del Ecuador, a la Unidad Judicial Penal Norte 1, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, y a la Defensoría del Pueblo.

⁴ Mediante escrito de fecha 01 de junio de 2022, la Comisión de Tránsito del Ecuador, puso en conocimiento de la Unidad Judicial que, como se demuestra con la documentación que adjuntó al escrito, se encuentra realizando las gestiones necesarias, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, para cumplir con lo dispuesto por la Unidad Judicial en sentencia. Por otro lado, mediante oficio CTE-DATH-2023-0107-O, de fecha 28 de junio de 2023, pone en conocimiento de los accionantes que siguen realizando las gestiones necesarias con otras instituciones del Estado, de las cuales depende, en especial con el Ministerio de Trabajo, para poder dar cumplimiento a lo ordenado en sentencia. Cabe aclarar que ninguno de los dos fue presentado directamente ante la Corte Constitucional.

⁵ Los demás accionantes fueron: Kerly Olivia Mantuano Angulo, Dennys Maria Vélez Gómez, Tania Katherine Rizzo Casquete, Johanna Elizabeth Torres Hidalgo, Mariuxi Alejandra Castro León, Betty Auxiliadora Mazzini Sánchez, Teresa María Alvarado Anchundia, Gladys América Sánchez Cocha, Helen Verónica Sánchez Villacís, Erika Maribel Vallejo Rodríguez, Victoria de las Mercedes Zúñiga Macías, Francisca Georgina Piguave Jara, Perla Lucia Palacios Galán, José Ángel Herrera Caiza, Carlos Harold Maridueña Jiménez, Ángel Lautaro Castillo Miranda, Sixto Gastón Gil Villavicencio, Byron Augusto León Suarez, Javier Enrique Chérrez Sánchez, Rodolfo Valentín Ramírez Vargas, William José Véliz Dillon y Eduardo Antonio Arreaga Macancela.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 a 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. Argumentos de los accionantes

7. En su demanda, los accionantes alegan la necesidad de presentar la demanda de incumplimiento ante la Corte Constitucional porque si bien esta no es el órgano que ejecuta las sentencias constitucionales sino el que sanciona en última instancia los incumplimientos, puede disponer al órgano jurisdiccional competente que ordene el cumplimiento de la sentencia de 31 de agosto de 2021.
8. Además, exponen que la Comisión de Tránsito del Ecuador ha tenido tiempo suficiente para poder ejecutar lo ordenado en sentencia, pero, a pesar del tiempo transcurrido desde la emisión de la decisión de la Unidad Judicial, no lo ha hecho.
9. Y, por último, señala que la Defensoría del Pueblo, en un ejercicio de seguimiento de ejecución de la sentencia, expone cómo esta no se ha cumplido.

3.2. Argumentos del juez executor

10. Dentro del término que disponía el juez executor para remitir su informe ante la Corte Constitucional, no presentó ninguna documentación, a pesar de haber sido debidamente notificado.

3.3. Argumentos de la Comisión de Tránsito del Ecuador

11. Dentro del tiempo que disponía la Comisión de Tránsito del Ecuador para remitir su informe ante la Corte Constitucional, no presentó ninguna documentación, a pesar de haber sido debidamente notificado.

3.4. Argumentos de la Defensoría del Pueblo

12. Mediante Informe de Seguimiento de Sentencia CASO-DPE-090-09010-4-2021-040078, recibido en la Corte Constitucional el 15 de noviembre de 2023, el abogado Ángel Valenzuela Salcedo, en su calidad de Especialista Tutelar de la Delegación Provincial del Guayas de la Defensoría del Pueblo, puso en conocimiento de la Corte las actividades realizadas por la institución para conseguir que ejecutorie la sentencia. Para el efecto, presentó una serie de documentos y oficios que denotan que, “a pesar de los intentos que efectuó esta autoridad Defensorial”, la sentencia no ha sido cumplida.

4. Cuestión previa

13. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁶ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
14. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) por las personas afectadas; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

15. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁷

⁶ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁷ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

16. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁸
17. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁹ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹⁰
18. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:
- [E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹¹
19. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

19.1. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe respecto del incumplimiento alegado a la Corte Constitucional;

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

¹⁰ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

- 19.2. *Plazo razonable:*** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;
- 19.3. *Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:*** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 20.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos supuestos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 21.** En el presente caso, la Corte verifica que no se cumple el primer requisito antes mencionado, por las siguientes razones:
- 21.1** La demanda de acción de incumplimiento se presentó de forma directa ante la Corte Constitucional el 17 de octubre de 2022, tal como se menciona en el párrafo 3 *supra*. Dentro de la estructura de la misma, se verifica el siguiente contenido: i) legitimación activa, ii) datos para conocer la identidad de la institución que incumplió la sentencia constitucional, iii) fundamentos constitucionales y legales de la acción, iv) antecedentes y situación actual, v) petición concreta, y, vi) autorización de abogados y notificaciones.
- 21.2** Analizando lo expuesto por los accionantes en cada uno de los acápites antes mencionados, se puede verificar que en ninguno de ellos se refieren al cumplimiento del primer requisito que debe contener una acción de incumplimiento para poder ser presentada ante la Corte Constitucional: el requerimiento de emisión de un informe motivado por parte del juez ejecutor, además de la remisión del expediente completo a la Corte Constitucional.
- 21.3** Como se manifestó en el párrafo 4 *supra*, los accionantes solicitaron por primera vez el requisito de remisión de informe y expediente por parte del juez ejecutor de la sentencia alegada como incumplida, apenas el 08 de noviembre de 2022, es decir posterior a la presentación de la acción de incumplimiento, incumpliendo así, el requisito contemplado en el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC, que prescribe:

2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía [sic] 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.

22. En el párrafo 55 de la sentencia 23-20-IS/23, de fecha 19 de julio de 2023, el Pleno de la Corte manifestó lo siguiente:

[N]o se desprende que, previo a presentar la garantía jurisdiccional que nos ocupa, haya solicitado al juez ejecutor la remisión del expediente a la Corte Constitucional, junto a un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento del obligado. Es decir que el accionante no presentó, en ese entonces, la solicitud reconocida en el requisito (ii), por lo que se verifica su incumplimiento. En consecuencia, tampoco se evidencia el cumplimiento del requisito (iii) ya que no existe constancia de que el juez de la Unidad Judicial se haya rehusado a remitir el informe y el expediente o no lo haya cumplido de forma oportuna, previo a la presentación de la acción de incumplimiento.

De tal forma, se observa que el accionante incumplió los requisitos (ii) y (iii), en consecuencia (sic) inobservó el artículo 164, numeral 3 de la LOGJCC. Por ello, no es procedente que este Organismo emita un pronunciamiento sobre el fondo de la acción.

23. Al ser un caso similar al que nos ocupa, al menos en cuanto a lo que cumplimiento de requisitos se refiere (sea del artículo 164 de la LOGJCC o de la sentencia 103-21-IS/22), se colige que, cuando los accionantes no solicitaron a la Unidad Judicial (organismo jurisdiccional competente para ejecutar la sentencia dentro de la acción de protección) que remita el expediente y su informe motivado a la Corte Constitucional, previo a la presentación de la acción materia de análisis, incumplieron uno de los requisitos básicos para que la Corte pueda analizar el fondo de la cuestión, y la acción prospere.

24. Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹² En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

25. Por otro lado, se le recuerda a la autoridad judicial que el envío del expediente a la Corte Constitucional no le eximía de realizar las acciones necesarias para seguir con la ejecución de la decisión, y corresponde que continúe con la verificación del cumplimiento de la sentencia.

¹² CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr.32.

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 **204-22-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.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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, Joel 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



20422IS-63a3e



Caso Nro. 204-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 58-22-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 58-22-IS

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

SENTENCIA 58-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento respecto de la sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección al evidenciar que la accionante incumplió con el requisito determinado en el artículo 164 de la LOGJCC, vinculado al plazo razonable para la remisión del expediente a esta Corte.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de julio de 2021, la señora Luz de Jesús Gómez Pauta (“**actora**”), persona de la tercera edad y con una enfermedad de alta complejidad, presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (“**GAD-Cuenca o el Municipio**”) debido a que el 21 de febrero de 2008, el Municipio declaró la afectación de un predio perteneciente a la actora, debido al plan de urbanismo de Chaullabamba, ubicado en las calles Cultura Yumbo, sector Ampagoras parroquia Nuquí, del cantón Cuenca, sin que hasta la presentación de la demanda se haya procedido con la expropiación; o, de ser el caso con el levantamiento de la afectación. Además, alegó que el GAD-Cuenca a través de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (“**ETAPA EP**”) inició un proceso coactivo en su contra por la falta de pago de tributos prediales por el valor de US\$ 3309,07 dólares, lo cual a su criterio es absurdo porque el bien objeto de tributos no está a disposición de la actora, ya que, el mismo se encuentra afectado desde el año 2008. En esta misma línea, expuso que en virtud del proceso coactivo en mención, su pensión jubilar de 100 dólares ha sido retenida, lo que contraviene el artículo 371 de la Constitución. En atención a lo manifestado, la actora solicitó que se declare la vulneración a sus derechos constitucionales,¹ se deje sin efecto la resolución de afectación del predio de 21 de febrero

¹ La actora alegó la vulneración a los siguientes derechos: debido proceso en la garantía de motivación, derecho al buen vivir, igualdad y no discriminación, acceso a una vivienda digna, derecho a la propiedad, y seguridad jurídica.

de 2008, que se presenten las disculpas públicas a su favor; y, se dejen insubsistentes los valores pendientes de pago por contribución especial de mejoras del predio en mención.²

2. El 29 de julio de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Penal**”), aceptó la acción de protección,³ declaró la vulneración a los derechos “a la seguridad jurídica, en relación al derecho a la propiedad y atención prioritaria conforme al Art. 35 de la Constitución de la accionante”, por parte del GAD-Cuenca y ETAPA EP. Como reparación integral dispuso que el alcalde se pronuncie respecto a la declaración de utilidad pública del bien; y, dejó sin efecto el proceso coactivo seguido por ETAPA EP en contra de la actora.

² La causa se signó con el número 01904-2021-00048.

³ Al respecto, el Tribunal expuso: [...]en el caso concreto, han transcurrido más de doce años, sin que el GAD Municipal de Cuenca se haya pronunciado respecto de aquel plan establecido en la ordenanza pertinente y que ha generado la afectación del bien materia de litigio. Para tales efectos le corresponde al alcalde, de acuerdo a lo señalado en el Art. 447 en relación con el Art. 57 literal “I” del COTAD resolver la declaratoria de utilidad pública e interés social, pero como dejamos sentado no se ha pronunciado al respecto, a pesar de haber un informe técnico que sugiere aquello desde el año 2011, por lo que el Tribunal considera que ha pasado un tiempo más que razonable sin que la autoridad correspondiente se haya pronunciado al respecto, lo que indudablemente repercute en la situación particular de la accionante, quien de la documentación aparejada: cédula de ciudadanía, más una documentación del Ministerio de Salud, sobre una catarata senil, que da cuenta de un proceso, para la obtención del carné de discapacidad, se desprende ser una persona adulta mayor con una enfermedad visual, pues como hemos podido observar la afectación al predio de la accionante, si bien no está impedida de ejercer su derechos de disposición sobre el mismo, lo puede hacer con ciertas exigencias, así se deriva del Art. 68 de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, sin embargo, sus facultades de uso y goce se encuentran limitadas, conforme se observa del Artículo 67 de la misma ley; situación que se ha prolongado en el tiempo, sin que el administrado tenga plena seguridad hasta cuando pueda soportar aquella carga, pues como hemos indicado, una eventual declaratoria de utilidad pública por parte de la autoridad, cesa por ejemplo el pago de impuestos conforme el Art. 509 literal “e” del COOTAD. Luego indudablemente el proceso emprendido por ETAPA EP, de cobro de valores por concepto de tributos, contribución de mejoras, viene a constituirse, de la misma forma en una carga, que por el transcurso del tiempo ha generado en ella una situación de incertidumbre, generada por la administración, pues si bien ETAPA EP aduce que: a la accionante no se le ha negado lo petitionado a la entidad, pero le ha exigido un requisito, según el Art. 21 de la ordenanza del cobro de contribución de mejoras y su reglamento, justamente la declaratoria de utilidad pública, que es lo que la accionante viene reclamando su pronunciamiento, cuya omisión repercute en la seguridad jurídica y demás derechos conexos de la accionante, como el derecho a la propiedad. [...]En la especie, como habíamos acotado, si para la exoneración de las contribuciones de mejoras, se le impone la carga de presentar la declaratoria de utilidad pública, cuando aquello no depende de la accionante, aquella exigencia viene a ser desproporcionada, frente al hecho de que: la declaratoria de utilidad pública depende del alcalde de la ciudad conforme sus atribuciones ya señaladas en la norma, que es en donde radica la omisión de autoridad pública no judicial.

3. Los días 30 de julio y 03 de agosto de 2021, la actora⁴ y ETAPA EP,⁵ de manera independiente, solicitaron la ampliación y aclaración de la sentencia. El 06 de agosto de 2021, el Tribunal Penal negó los recursos.⁶
4. Los días 11 y 13 de agosto de 2021, ETAPA EP⁷ y el GAD de Cuenca interpusieron individualmente recursos de apelación.
5. El 19 de octubre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación por parte de ETAPA EP y rechazó el recurso del Municipio, pues esa entidad fue la que “declaró la afectación del predio y pese al tiempo transcurrido no resuelve la situación jurídica de esa propiedad”, situación que vulneró los derechos a recibir atención prioritaria y especializada, la seguridad jurídica y al derecho a la propiedad. Como medidas de reparación, la Sala Provincial dispuso:

⁴ La actora solicitó se amplíe la sentencia y se fije un plazo de ocho días para dar cumplimiento de la misma por parte del alcalde de Cuenca.

⁵ ETAPA EP solicitó se aclare: 1. ¿De qué forma ETAPA EP, siendo una empresa pública, **con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión**, conforme así lo ordena el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, con la emisión de un título de crédito ha violado el derecho a la seguridad jurídica, en relación al derecho a la propiedad?

Existe oscuridad en la sentencia, pues, de su lectura, ETAPA EP estaría violentando el derecho a la propiedad, cuando según quedó explicado en el proceso la emisión de un título de crédito tiene como única finalidad la recuperación del costo ocasionado por la construcción de una obra pública en aplicación de las normas legales contenidas en el COOTAD y en la Ordenanza para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras en el cantón Cuenca.

2. ¿De qué forma ETAPA EP, con la emisión de un título de crédito ha violado el derecho a la seguridad jurídica, en relación a la atención prioritaria?

La emisión de un título de crédito en nada afecta al derecho a la propiedad y menos a la seguridad jurídica respecto del sujeto pasivo, ya que más bien esta seguridad se cumple con la aplicación de las normas citadas; las cuales son de obligatorio cumplimiento para la Entidad Pública [...].

⁶ Al respecto, el Tribunal Penal expuso que el recurso de la accionante no es procedente. En cuanto al recurso de ETAPA EP., manifestó que:

[...] la sentencia se la debe observar como un todo integral, pues lo que está señalando el Tribunal es que: debido a la omisión de parte del alcalde de la ciudad de Cuenca, de acuerdo a sus facultades, afecta la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad de la accionante, luego en lo referente a dejar sin efecto, como consecuencia de aquella omisión, el proceso coactivo 2021-00572 seguido por pago de contribución de mejoras, el Tribunal de forma clara ha dejado sentado la potestad tributaria que tiene ETAPA EP y el control que del gasto tributario ejerce, pero aquella reparación se ha dispuesto en función del caso concreto, las normas relativas a la proporcionalidad y la forma de aplicarlo, en base al método de interpretación constitucional que consta en el Art. 3 numeral 2 de la LOGJCC (principio de proporcionalidad) que se destaca del contexto de la sentencia. [...].

⁷ ETAPA EP., refirió que la sentencia dictada por el inferior no se encuentra motivada, pues, la entidad pública habría probado que respetó el ordenamiento jurídico y no vulneró los derechos constitucionales de la actora, ya que le solicitó que cumpla con el requisito previsto en el artículo 21 de la Ordenanza para el cobro de las contribuciones especiales del cantón Cuenca, así habría demostrado también que la actora cuenta con los servicios de agua potable y alcantarillado, por lo que, era adecuado el cobro de mejoras.

El señor Alcalde de la ciudad, debe pronunciarse en un plazo de 90 días sobre si procede o no a la declaratoria de utilidad pública y expropiación del bien de propiedad de la actora, si no lo hace en el término concedido, procederá dentro de los siguientes 30 días a levantar la afectación del inmueble. Se acepta parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los funcionarios de ETAPA EP., el proceso coactivo continuará, recobra toda su vigencia; y, por secretaría oficiase al Gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Juventud Ecuatoriana Progresista”. Ltda., para que dé cumplimiento estricto a lo ordenado en el numeral 3.8.4. de esta sentencia.⁸

6. Una vez ejecutoriada la sentencia, el 8 de noviembre de 2021, el Tribunal Penal ofició al alcalde del GAD-Cuenca a fin de que cumpla con la decisión emitida por la Sala Provincial; en cuanto a ETAPA EP., se “ordenó oficiar a la Cooperativa ‘Juventud Ecuatoriana Progresista’, para que informe, en el plazo de diez días, en relación al cumplimiento de lo ordenado en sentencia del superior, pues se observa que: en esa instancia se ha oficiado a dicha dependencia financiera”. De igual modo, dispuso a la Defensoría del Pueblo del Azuay (“DP”) que lleve a cabo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, por lo que, dispuso a la DP remita un informe en el plazo de 10 días.
7. El 12 de noviembre de 2021, la cooperativa JEP informó que en la cuenta de ahorros correspondiente a la actora no se registran medidas cautelares ni retención de valores.
8. El 6 de diciembre de 2021, el Tribunal Penal agregó al expediente el primer informe de seguimiento presentado por la DP.⁹ El informe recogía la información proporcionada por el Municipio vinculada al cumplimiento de la sentencia en los siguientes términos:

2. [...] La Dirección de Planificación Territorial [...] indica ‘... Mediante Resolución No. UP-037-2018 se habría realizado el anuncio del Proyecto denominado ‘PROYECTO DE APERTURA VIAL PARA EL SECTOR CHAULLABAMBA’ sin embargo es preciso mencionar que en dicho proyecto solo se considera la calle Yumbo hasta la intersección con la calle Cultura Manteña por lo que, no existe anuncio de proyecto sobre el predio objeto de la causa en este contexto, considerando que la afectación vial en los predios, resulta ser de suma importancia para la posterior ejecución de obras de infraestructura, dotación de

⁸ El apartado 3.8.4 de la sentencia fijó: [...] es necesario citar el contenido del artículo 371 inciso final de nuestra Constitución: “Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos”. Consta que en este caso, el juez de coactivas de ETAPA EP ordenó al dictar el auto de pago, se proceda a la retención de fondos, depósitos o inversiones de la coactivada, pero aquella medida no puede ejecutarse respecto a las transferencias que recibe la actora Luz de Jesús Gomez Pauta en la cuenta de ahorros N ° 406020437908, de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Juventud Ecuatoriana Progresista”. Ltda., provenientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

⁹ Este documento ingresó al Despacho del Tribunal Penal el 2 de diciembre de 2021.

servicios básicos y la conexión con otros sectores de la ciudad, esta Dependencia en base al Art. 447 del COTAD, ha determinado que el trámite de expropiación del predio afectado por la planificación vial de la planificación denominada 'PLAN PARCIAL DE URBANISMO DE CHAULLABAMBA APROBADO POR EL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL EN SESIÓN REALIZADA EL 21 DE FEBRERO DE 2008 Y POSTERIORMENTE, DE ACUERDO A LA 'ACTUALIZACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE URBANISMO ECOVILLA CHAULLABAMBA' APROBADO EL 8 DE MAYO DE 2014' NO SE OPONE CON LA PLANIFICACIÓN VIGENTE, por tanto, se sugiere se continúe con los trámites pertinentes que permitan cumplir con el proceso, de acuerdo a sus competencias. [...]

9. Adicionalmente, el GAD-Cuenca habría solicitado a la actora entregue una copia de la escritura y del certificado del registro de la propiedad de su bien, a fin de seguir el trámite correspondiente a la declaración de utilidad pública, lo que fue atendido por la actora el 04 de octubre de 2021 e informado al Tribunal Penal el 9 de diciembre de 2021.
10. El 14 de diciembre de 2021, el Tribunal Penal corrió traslado de la información de la actora a las partes y ofició a la DP para que presente un informe de seguimiento en 30 días.
11. El 13 de enero de 2022, la actora expuso que debido a la falta de pronunciamiento por parte del Alcalde de Cuenca, se ordene el levantamiento de la afectación al bien inmueble conforme a la sentencia constitucional. El 17 de enero de 2022, el Tribunal Penal puso en conocimiento del GAD-Cuenca y la DP la solicitud en mención y dispuso a la entidad accionada que dé cumplimiento a la sentencia “en los tiempos concedidos, a lo ordenado en la sentencia de segunda instancia”; y, recordó a la DP su obligación de presentar su informe de cumplimiento.
12. El 19 de enero de 2022, la actora requirió al Tribunal Penal se sienta razón respecto al cumplimiento de la sentencia por parte del Municipio, lo que fue atendido el 21 de enero de 2022, por parte del secretario del Tribunal, indicando que “el accionado no ha dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia de segunda instancia”. Ese mismo día, la actora, solicitó que se ordene el levantamiento a la afectación del bien inmueble pues los plazos para el cumplimiento de la sentencia habían fenecido.
13. El 24 de enero de 2022, el Tribunal Penal corrió traslado del requerimiento de la actora, insistió al Municipio cumpla con la sentencia constitucional; y, recordó a la DP emitir su informe de seguimiento. Ese mismo día, la DP ingresó su segundo informe de seguimiento a la sentencia, que contenía la información remitida por el GAD-Cuenca. Esta documentación fue puesta en conocimiento de las partes procesales mediante providencia de 26 de enero de 2022.

14. El 25 de enero de 2022, la actora solicitó se sienta razón respecto a “cuando (sic) se cumplen los 30 días entregados a la entidad accionada para que proceda a levantar la afectación del inmueble” considerando que, “se tomará en cuenta que los 90 días plazo que tenía para pronunciarse sobre la procedencia de la declaratoria de utilidad pública **feneció el día 17 de enero de 2022**” (énfasis en el original). Al respecto, el 26 de enero de 2022, el Tribunal Penal expuso: “la determinación de la fecha exacta de cuando se cumple el término en mención, es un aspecto jurídico que no le compete al secretario, empero de aquello, se recalca que. La entidad (sic) accionada tiene la obligación de tener en cuenta aquel tiempo que se encuentra en curso”.
15. El 01 de febrero de 2022, el GAD-Cuenca presentó un informe respecto al cumplimiento de la sentencia, en el cual expuso que respecto al trámite de expropiación del bien de la actora el director general de planificación territorial del GAD Municipal no se opone al mismo, por lo que el Municipio se encontraría realizando las gestiones correspondientes. Esta información fue puesta en conocimiento de la actora el 7 de febrero de 2022, quien el 8 de febrero de 2022, cuestionó el informe del GAD-Cuenca y solicitó se ordene que en el plazo ordenado por la sentencia de apelación se proceda a levantar la afectación a su bien.
16. El 10 de febrero de 2022, el Tribunal Penal expuso que el término para la ejecución de la sentencia se encontraba recurriendo y dispuso al GAD-Cuenca que cumpla con la sentencia constitucional, de igual modo, ofició a la DP para que informe sobre el seguimiento de la sentencia.
17. El 16 de febrero de 2022, la actora solicitó al actuario del Tribunal Penal se sienta razón respecto a si el término de 30 días determinado en la sentencia de apelación para levantar la afectación de su bien inmueble precluyó, y, si el Municipio dio cumplimiento a la sentencia. Sobre esto, el 21 de febrero de 2022, el Tribunal Penal indicó que la cuantificación le corresponde a la judicatura, por lo que, el pedido devino en improcedente; sin embargo, se dispuso al actuario sienta razón respecto al cumplimiento por parte del Municipio, lo que fue acatado el 22 de febrero de 2022, indicándose que no existe constancia del cumplimiento de la decisión.
18. El 22 de febrero de 2022, la actora solicitó al Tribunal Penal la destitución del alcalde, se ponga en conocimiento de la Fiscalía General del Estado el proceso a fin de que se investigue a los funcionarios públicos que conocieron de la causa; y, solicitó que el proceso sea remitido a la Corte Constitucional en virtud de los artículos 162, 163 y 164

de la LOGJCC. Ese mismo día, la judicatura corrió traslado de la solicitud al Municipio a fin de que se pronuncie en el término de 8 días; y, vencido ese tiempo, indicó se pronunciaría.

19. El 22 de febrero de 2022, el GAD-Cuenca indicó que no contaba aún con la información requerida, por lo que, el Tribunal Penal en providencia de 23 de febrero de 2023, extendió el término a 12 días. El 24 de febrero de 2022, la accionante presentó un escrito indicando que los tiempos fijados en la sentencia se han incumplido, por lo que, se debía levantar la afectación a su inmueble, además insistió en su pedido de 22 de febrero de 2022.
20. El 07 de marzo de 2022, la DP entregó su tercer informe de seguimiento el cual contenía documentación proporcionada por el GAD-Cuenca en el que se indicaba que se estaba ejecutando la sentencia. Esta información fue puesta en conocimiento de la actora el 10 de marzo de 2022.
21. El 11 de marzo de 2022, la actora solicitó se atienda su pedido de 22 y 24 de febrero de 2022. El 15 de marzo de 2022, el Tribunal Penal convocó a las partes al desarrollo de una audiencia, la cual se fijó para el 21 de marzo de 2022. El 23 de marzo de 2022, el Tribunal Penal emitió un auto en los siguientes términos:

[...] que de acuerdo a la información proporcionada por el GAD Municipal de Cuenca, quien indicó que necesitaban de 30 días adicionales para poder concretar la declaratoria de utilidad pública, sobre el bien de la señora Luz de Jesús Gómez, que: a partir de la realización de la audiencia, si en el plazo solicitado no se cumple con la declaratoria de utilidad pública, comenzará a regir una multa compulsiva diaria para los funcionarios que estén incurriendo en la negligencia, multa del 5 % del salario básico unificado del trabajador en general, no obstante, se hacen las siguientes precisiones: 1.- El GAD Municipal ha manifestado, de acuerdo a las potestades administrativas, que se está formando un acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, aduciendo que faltan informes del departamento de avalúos y catastros, es decir, el Tribunal verifica que: el GAD Municipal de Cuenca está cumpliendo con la sentencia, por cuanto así lo ha expresado su defensor en audiencia, así como se ha constatado, todas las comunicaciones que el GAD Municipal de Cuenca ha hecho conocer a este Tribunal, que obran del proceso, sin embargo, la accionante a través de su defensa insisten en que se provea lo solicitado en los escritos presentado en fechas 22 y 24 de febrero de 2022, es decir, sobre la solicitud de remisión del proceso a la Corte Constitucional y sobre la solicitud de levantar la afección al bien inmueble de la accionante. En tal sentido, el Tribunal ha realizado dentro de sus competencias las diligencias posibles para que el cumplimiento de la sentencia constitucional se concrete, emplazando al GAD Municipal de Cuenca que cumpla con lo ordenado en sentencia de segunda instancia ya ejecutoriada, empero de aquello, compareciendo a audiencia la entidad accionada ha comunicado lo pertinente desde su punto de vista, conforme se ha indicado, sin embargo, al haber un pedido expreso en audiencia, en relación a lo señalado en el Art. 162, 163 y 164 de la LOGJCC, no se dispone su remisión por cuanto se recalca, la entidad accionada ha manifestado estar

- cumpliendo con la dispuesto (sic) en sentencia de segundo nivel y se ha verificado tal situación; luego de ello, si cumplido el tiempo que la Municipalidad de Cuenca ha requerido para concretar la declaratoria de utilidad pública, no lo ha hecho, el Tribunal procederá conforme a lo ya indicado y lo señalado en la Ley, en torno a lo solicitado por la defensa de la accionante. Confiérase las copias certificadas del proceso [...].
- 22.** El 23 de marzo de 2022, la actora presentó un escrito en el que expresaba su desacuerdo con el tiempo otorgado por el Tribunal Penal a la entidad accionada para el cumplimiento de la sentencia constitucional; y, en ese sentido, requirió que el expediente sea remitido a este Organismo a fin de que se verifique el cumplimiento de la decisión.
 - 23.** El 25 de marzo de 2022, el Tribunal Penal a fin de atender el pedido de la actora, le requirió que aclare “sí (sic) su pretensión es que: se le otorgue otro plazo a la entidad accionada para levantar la afectación al terreno y no declarar de utilidad pública al mismo, o sí en la posición tomada por la entidad accionada, de emprender el trámite de declaratoria de utilidad pública, radica el incumplimiento de la sentencia”.
 - 24.** El 28 de marzo de 2022, la actora insistió en que se envíe el expediente a la Corte Constitucional y que los jueces del Tribunal Penal adjunten un informe en torno al cumplimiento de la sentencia constitucional. Al respecto, el 31 de marzo de 2022, el Tribunal Penal remitió esta solicitud al Municipio y determinó que en el momento oportuno remitiría el expediente a la Corte conjuntamente con su informe.
 - 25.** El 04 de abril de 2022, el GAD-Cuenca presentó un escrito en el que se oponía a la solicitud de la actora, pues la directora de avalúos y catastros había puesto en conocimiento del Alcalde el expediente del trámite de declaratoria de expropiación del bien de la actora.
 - 26.** El 6 de abril 2022, el Tribunal Penal emitió su informe en torno al cumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2021; y, remitió el expediente a la Corte Constitucional para que se analice el incumplimiento de la misma por parte del GAD-Cuenca.
 - 27.** El 12 de abril de 2022, ingresó el expediente a este Organismo, se signó con el número 58-22-IS; y, debido al sorteo electrónico de la causa, su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
 - 28.** Con fechas 19 de abril, 6 de mayo, 1 y 15 de junio, 11 de agosto de 2022 y 20 de marzo de 2023, la accionante presentó escritos ante este Organismo.

29. El 2 de agosto de 2023, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa, requirió a las entidades involucradas en la acción de protección y Tribunal de Garantías Penales del cantón Cuenca un informe respecto al cumplimiento de la sentencia.
30. El 7 de septiembre de 2023, el Tribunal Penal remitió su informe de descargo; y, el 15 de septiembre de 2023, se remitió una actualización.

2. Competencia

31. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 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. Argumentos de la accionante

32. En su escrito de 19 de abril de 2022, la accionante refiere los antecedentes que dieron origen a la acción de protección, expone las acciones que ha llevado a cabo el Tribunal Penal para ejecutar la sentencia constitucional, sin que la misma haya sido acatada por el GAD-Cuenca. Además, refiere que la Municipalidad al no haber declarado de utilidad pública el bien afectado dentro del término fijado en la sentencia constitucional (90 días) debía levantar la afectación que recae sobre el mismo, inclusive porque en palabras del GAD-Cuenca el “Proyecto de apertura vial para el sector de Chaullabamba” no afectaría el predio de la accionante.
33. Posteriormente, en su escrito de 20 de marzo de 2023, la accionante expuso que ha solicitado en varias ocasiones la ejecución de la sentencia constitucional al Tribunal Penal, sin embargo, la mentada judicatura en enero de 2023 habría mencionado que “se encuentran supeditados a la decisión que la Corte Constitucional tome en el asunto, en torno efectivamente, si la sentencia se incumplió o no, o no se cumplió integralmente o adecuadamente”, lo que es contrario a la jurisprudencia constitucional que indica que la acción de incumplimiento es subsidiaria y son los jueces de instancia los encargados de la ejecución de sentencias.

34. Menciona que el 07 de abril de 2022, fuera del plazo fijado en la sentencia de apelación, el GAD-Cuenca declaró de utilidad pública el bien de la accionante, resolución a su criterio inmotivada, pues señala

‘...sin embargo es preciso mencionar que en dicho anuncio solo se considera la calle Yumbo hasta la intersección con la calle Cultura Manteña, por lo que, no existe anuncio de proyecto sobre el predio objeto de la causa...’, entonces, el ente municipal SOLO cambió la figura **antes:** el cuerpo de terreno de (sic) encontraba afectado (año 2008), **ahora:** el cuerpo de terreno se encuentra con ‘declaratoria de utilidad pública (año 2022).’.

35. En este sentido, considera que el GAD-Cuenca debe levantar las afectaciones que recaen sobre el bien inmueble, ya que “el superior NO ordenó que declaren de utilidad pública el inmueble de mi propiedad cuando el funcionario municipal crea conveniente, SINO QUE LE ENTREGÓ UN PLAZO Y TÉRMINO FATAL (...).” (Énfasis en el original).
36. En ese orden de ideas, la accionante solicita que: i) Se declare el incumplimiento total de la sentencia constitucional, dictada por la Sala Provincial; ii) De conformidad con los artículos 86 número 4 de la CRE y 22 número 4 de la LOGJCC se disponga la destitución de Pedro Renán Palacios Ullauri, alcalde de la ciudad de Cuenca, y de los funcionarios públicos que han incumplido la sentencia; iii) Se disponga al alcalde de la ciudad de Cuenca, levantar la afectación que pesa sobre su bien inmueble, conforme lo dispuesto en la sentencia constitucional; iv) Se ordene como una nueva medida de reparación integral, que el Municipio repare económicamente a la accionante, pues desde el año 2008 no ha podido disponer el bien inmueble, de no ser otorgada la solicitud en mención, solicita se fije otra medida compensatoria a su favor por parte del GAD-Cuenca; v) Con sustento en el artículo 22, numeral 1 de la LOGJCC se inicie el procedimiento correspondiente en contra de los funcionarios públicos responsables del incumplimiento de la sentencia; y, vi) Se disponga a la FGE el inicio de las investigaciones en contra del alcalde de Cuenca por el presunto cometimiento de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

3.2. Informe de las autoridades judiciales accionadas y de la entidad demandada en el proceso de acción de protección

37. El Tribunal Penal, al remitir el proceso a este Organismo, emitió su informe de descargo en el cual expuso las acciones llevadas a cabo para la ejecución de la sentencia constitucional, entre las cuales se concreta el desarrollo de una audiencia,

[...] en la cual el GAD Municipal por medio de su abogado informó que se está dando trámite a la declaratoria de utilidad pública, pero al parecer dicho trámite requiere de informes de algunos departamentos y para lograr aquello, solicitó se le conceda un plazo de 30 días adicionales para concretar el trámite, a lo cual la parte accionante adujo que, los tiempos habían discurrido en demasía, por lo que solicitaba que se dé respuesta a los escritos de fechas 22 y 24 de febrero de 2022. A lo que el Tribunal, debido a que el GAD Municipal informó estar realizando el trámite para la declaratoria de utilidad pública, conforme el Art. 447 del COOTAD, decidió acoger dicho pedido, en relación a los 30 días adicionales para cumplir la sentencia so pena de no hacerlo comenzaría a regir una multa compulsiva, sin embargo la parte accionante, manifiesta su posición, consistente en que el proceso debe remitirse a la Corte Constitucional, porque al haberse concedido los tiempos por parte de los jueces de segunda instancia, los mismos han fenecido, que la declaratoria de utilidad pública ya no corresponde sino el levantamiento de la afección del inmueble, lo cual tampoco ha sucedido hasta el momento.

38. Además, expusieron que, a su criterio,

el cumplimiento de la sentencia se encuentra vinculado a los tiempos otorgados por los jueces de segunda instancia, los cuales ya han discurrido en su totalidad, sea para pronunciarse en relación a la declaratoria de utilidad pública, o en su defecto para levantar la afectación al inmueble de la accionante, los mismos que por información del GAD Municipal obedecen a meros trámites burocráticos de los funcionarios relacionados a los departamentos involucrados en el tema a más de un retraso en dicho trámite, por cuanto la accionante, no entregaba las escrituras públicas del terreno en mención, en suma entonces, el argumento principal sobre el cual se genera el incumplimiento de la sentencia es, que al estar sujeta a plazos, la tramitación burocrática de los actos administrativos pertinentes, ha coadyuvado a la falta de concreción de lo dictaminado en sentencia constitucional de segunda instancia.

39. Posteriormente, los días 18 de agosto y 07 de septiembre de 2023, la judicatura remitió un informe actualizado respecto a las acciones llevadas a cabo para la ejecución de la sentencia constitucional. Al respecto, se menciona que el GAD-Cuenca habría declarado la utilidad pública del bien inmueble, sin embargo, el pago del justo precio no se concretaba, por lo que, el 13 de julio de 2023, el Tribunal Penal habría llevado a cabo una audiencia pública con la finalidad de tratar el pago de la indemnización por la afectación al bien, en la cual

[...] el abogado de la entidad accionada Dr. Boris Zhañay, de forma expresa manifestó que han inducido a error al Tribunal, que no se va a poder cancelar la indemnización, ni efectuar un pago por consignación, porque en aquel proceso se debe tener una cabida o superficie del terreno correctamente delimitado, que la cabida del terreno no corresponde según los informes pertinentes, en resumen, manifestó que no se va a cumplir con la indemnización [...].

40. En atención a lo manifestado, el Tribunal Penal el 8 de agosto de 2023, otorgó al GAD-Cuenca 30 días, para que “se realicen todos los trámites y actos pertinentes para que se levante la afectación que pesa sobre el terreno, es decir, que dentro de esos 30 días, dicha afectación debe estar levantada”.
41. El Tribunal Penal mencionó que ha llevado a cabo las acciones pertinentes a dar cumplimiento a la sentencia constitucional, antes y después de que la causa sea remitida a este Organismo; y, que luego de la emisión del acto administrativo de declaración de utilidad pública, el cual se presume legítimo, fue sorprendido con la alegación vertida en el párr. 39 ut *supra*, por lo que, ordenó se levante la afectación al bien inmueble de la accionante y ofició a la FGE para que se inicie una investigación a la Municipalidad “por inducir a error” al Tribunal, que en voto de mayoría de fecha 24 de marzo de 2023, consideró que la sentencia fue acatada integralmente.
42. Finalmente, el 15 de septiembre de 2023, el Tribunal Penal informó a este Organismo que el GAD-Cuenca mediante sesión de 5 de septiembre de 2023, resolvió dar cumplimiento a la sentencia constitucional, por lo que, levantó la afectación al bien de la accionante.

4. Consideraciones previas

43. Previo al pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se considera oportuno determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.¹⁰
44. Así, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) ante el juez ejecutor. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si, se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. La accionante ¿cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?

¹⁰ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20

- 45.** Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de parte y ante el juez ejecutor están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: i) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional y ii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
- 46.** El primer requisito se relaciona con el deber que tiene la persona afectada de solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
- 47.** El segundo requisito vinculado al plazo razonable para la remisión del expediente a esta Corte, debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, es decir, este requerimiento no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.¹¹
- 48.** Al respecto, se debe recordar que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹² En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹³
- 49.** En este sentido, si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la misma ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 50.** En el presente asunto, respecto al primer requisito, se evidencia que la accionante solicitó la remisión del expediente constitucional conforme a las normas que regulan esta acción el 22 de febrero de 2022, es decir, se cumple con el requisito en mención.

¹¹ CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre 2023, párr. 22.

¹² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

¹³ CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre 2023, párr. 23.

- 51.** Ahora, sobre el segundo requisito, esta Corte observa que la sentencia cuyo cumplimiento se persigue fue emitida el **19 de octubre de 2021**, misma que se ejecutorió por el ministerio de la ley debido a la no interposición de recursos horizontales. Posteriormente, el **8 de noviembre de 2021**, el Tribunal Penal avocó conocimiento de la causa y ofició a los responsables de la ejecución de la sentencia den cumplimiento a la misma. El **22 de febrero de 2022**, la accionante solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional, pues a su criterio no se habría cumplido con la sentencia de la Sala Provincial. Al respecto, este Organismo observa que la sentencia constitucional bajo análisis modificó la medida de reparación fijada en la sentencia de primer nivel al determinar tiempos para su ejecución, disponiendo: “El señor Alcalde de la ciudad, debe pronunciarse en un plazo de 90 días sobre si procede o no la declaratoria de utilidad pública y expropiación del bien de propiedad de la actora, si no lo hace en el término concedido, procederá dentro de los siguientes 30 días a levantar la afectación del inmueble”.
- 52.** La medida en mención contenía dos obligaciones sujetas a periodos temporales, los cuales debían ser considerados, tanto por la accionante, como por la judicatura para la ejecución de la causa. Adicionalmente, si no se cumplía la primera condición (esto es la declaratoria de utilidad pública del bien) dentro del tiempo fijado (90 días), el GAD-Cuenca debía en 30 días levantar la afectación del bien inmueble. Ahora bien, este Organismo identifica que la accionante incumplió con el segundo requisito fijado para la tramitación de la acción de incumplimiento, pues desconoció los términos determinados en la sentencia de apelación para la ejecución de la misma.
- 53.** Así, se observa que desde la fecha de la sentencia de apelación hasta la solicitud de remisión del expediente constitucional pasaron 87 días; es decir, no fenecía el tiempo fijado para la declaración de utilidad pública dictaminado en la sentencia de apelación que debía ser ejecutada, por tanto, el requerimiento de la accionante inobservó el segundo requisito fijado para la tramitación de la acción de incumplimiento, limitando así la posibilidad de actuación del tribunal ejecutor respecto al cumplimiento de la sentencia constitucional.
- 54.** Adicionalmente, este Organismo considera que la declaración de utilidad pública de un bien inmueble se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos legales para su emisión, sin embargo, al existir una sentencia constitucional, las autoridades encargadas del cumplimiento de la misma, deben ejecutar las acciones para acatar estas decisiones dentro de los tiempos fijados en la sentencia. Empero, es posible que existan cuestiones que generen una imposibilidad de cumplir con los mismos, ante esto, los jueces

ejecutores en atención al artículo 21 de la LOGJCC deberán emplear todas las acciones para que se cumpla con la sentencia en un plazo razonable.

55. En el caso bajo análisis, se evidencia por un lado que, la accionante no esperó un plazo razonable para que el Tribunal Penal ejecute la primera condición fijada en la sentencia de la Sala Penal; y por otro, su solicitud devino en prematura respecto a la segunda condición fijada en la sentencia de apelación, la cual se relacionaba con el levantamiento de la afectación del bien inmueble ante la no declaratoria de utilidad pública dentro de los 90 días. Consecuentemente, la accionante incumplió con el requisito fijado en párr. 47 *ut supra*.
56. Finalmente, se debe recordar que la acción de incumplimiento es subsidiaria porque la ejecución de las sentencias les corresponde, en primer lugar, a los jueces de instancia que las dictaron; y, solo si –a pesar de ordenar las diligencias encaminadas a su cumplimiento– no pueden ejecutar sus decisiones, corresponde remitir a la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, el expediente y el informe para que sustancie dicha garantía jurisdiccional.
57. De los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, se tiene que el plazo razonable para que el juez de instancia realice las medidas necesarias dirigidas a ejecutar la sentencia es uno de los presupuestos esenciales de la subsidiariedad de la acción de incumplimiento. Pues, obviar el transcurso de dicho plazo implicaría desnaturalizar esta acción porque bastaría con la presentación de la acción de incumplimiento ante el juez de instancia para trasladar la ejecución del cumplimiento de las sentencias y resoluciones constitucionales a la Corte Constitucional, lo que supondría desatender el requisito legal previo que exige al juez ejecutor disponer las diligencias necesarias encaminadas a cumplir con las medidas de reparación. Cuanto más, en la causa bajo análisis existían tiempos fijados para que la sentencia sea ejecutada, los cuales no fueron considerados por la accionante al momento de presentar la solicitud de remisión del expediente a este Organismo, lo que deviene en el desconocimiento del carácter subsidiario de la acción. Por lo tanto, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo y devolver el expediente al Tribunal Penal.

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 58-22-IS.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5822IS-63a07



Caso Nro. 58-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 140-22-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 140-22-IS

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

SENTENCIA 140-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca respecto de la sentencia de 16 de septiembre de 2021, al verificar 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. El 30 agosto de 2021, Mercy Irlanda Almache Tello presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado impugnando la acción de personal 0033-z603d02-RRHH-AP-2018 de 12 de abril de 2018, mediante la cual se la cesó de funciones del cargo de administradora circuital.¹
2. Mediante sentencia de 16 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cañar resolvió aceptó la acción, declaró la vulneración de derechos y que se le cancele las remuneraciones dejadas de percibir. Al respecto, el Ministerio de Educación interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 19 de octubre de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. En fase de ejecución, mediante auto de 09 de febrero de 2022 el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**TDCA**”) emitió mandamiento de ejecución, en el cual dispuso que el Ministerio de Educación cancele a favor de la accionante el valor de USD \$ 54.414,53.²

¹ El proceso fue signado con el número 03201-2021-00520.

² En esta fase, el proceso fue signado con el número 01803-2022-00031.

5. El 18 de mayo de 2022, Mercy Irlanda Almache Tello requirió al TDCA que imponga una multa compulsiva a la ministra de educación, a la coordinadora zonal 6 de educación y a la directora distrital 03D02, y remitir el expediente a Fiscalía General del Estado. Frente a este pedido, mediante auto de 19 de mayo de 2022, el TDCA señaló que “no procede la sanción solicitada” y remitió el expediente a la Corte Constitucional.
6. Mediante sorteo electrónico de 19 de julio de 2022, la causa recayó en el despacho de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante auto de 08 de noviembre avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes procesales.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

8. La sentencia de 16 de septiembre de 2021 dictada por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cañar dispuso:

[...] acepta la acción de protección propuesta por MERCY IRLANDA ALMACHE, en contra de la entidad accionada: Ministerio de Educación, representada por MASTER MARIA BROWN PEREZ, Ministra de Educación; DRA. ERICKA FERNANDA CORDERO ABAD en calidad de Coordinador Zonal 6 de Educación; la Dirección Distrital 03D02 de Educación de Cañar El Tambo- El Tambo y Suscal en a través de su representante Ing. Catalina Rodríguez Gavilánez. Siendo así, como mecanismo de reparación integral se ordena: Que el Ministerio de Educación, proceda al pago de la diferencia salarial de la remuneración que como Administrador Circuitual Educativo, que le correspondía al accionante, a partir del 23 de diciembre de 2013, fecha en la que se le confirió la Acción de Personal No. 562, y que rigió hasta el 12 DE ABRIL DE 2018, según acción de personal 0033-z603d02-RRHH-AP-2018, valor que corresponderá al que resulte de la resta entre el valor que por remuneración debió percibir el accionante durante aquel período, esto es, la de 1676,00 USD, y la remuneración que percibió, que correspondió al valor de 675,00. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, con la sentencia No.011-16-SIS-CC, librada por la Corte Constitucional de Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial no. 850, de fecha 28 de septiembre de 2016, al tratarse de una entidad estatal la obligada a la reparación económica ordenada, por secretaría y a cargo del accionante, una vez ejecutoriada esta sentencia, se remitirá copia certificada de todo el expediente, al Tribunal Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, con la finalidad de que se cuantifique el monto de la reparación económica a que tiene derecho la accionante.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Informe del Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca

9. En el auto de 19 de mayo de 2022, la autoridad judicial estableció lo siguiente:

Agréguese al proceso el escrito presentado por la parte accionante. No procede la sanción solicitada en mérito al Art. 1.b.14 de la sentencia N.º 047-16-SIS-CC, CASO N.º 0043-13-IS. de 3 de agosto de 2016, emitida por la Corte Constitucional; por lo que se dispone poner en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de sentencia por parte de la Entidad accionada, mediante oficio.

5. Cuestión previa

10. En el presente caso, se tiene que la acción de incumplimiento fue promovida de oficio por el Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca. 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.
11. 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.
12. 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.³ En consecuencia, solamente estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.⁴ Los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación

³ 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.

⁴ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.⁵

13. 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.
14. 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?**
15. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:
 - 15.1. La sentencia que fijó las medidas de reparación integral fue emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cañar, de 16 de septiembre de 2021.
 - 15.2. Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, se incluye la reparación económica cuya cuantificación fue derivada al TDCA con sede en la ciudad de Cuenca.⁶
 - 15.3. El TDCA cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 16 de septiembre de 2021 y ordenó el pago mediante el auto resolutorio emitido el 09 de febrero de 2022.⁷
16. De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cañar. Esta es la autoridad judicial encargada de la

⁵ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

⁶ En la sentencia de 16 de septiembre de 2021, consta:

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, con la sentencia No.011-16-SIS-CC, librada por la Corte Constitucional de Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial no. 850, de fecha 28 de septiembre de 2016, al tratarse de una entidad estatal la obligada a la reparación económica ordenada, por secretaría y a cargo del accionante, una vez ejecutoriada esta sentencia, se remitirá copia certificada de todo el expediente, al Tribunal Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, con la finalidad de que se cuantifique el monto de la reparación económica a que tiene derecho la accionante.

⁷ En el auto consta: “Por cuanto el informe presentado por el Perito (sic) nombrado, en fecha 25 de enero de 2022, a las 14h57, cumple con lo dispuesto en sentencia constitucional se aprueba el mismo y se ordena a la Entidad Accionada (sic), Ministerio de Educación, que en el término de treinta días proceda al pago al accionante, del valor constante en la liquidación que se aprueba; en los siguientes términos: USD. 54.414,53 a favor de la accionante MERCY IRLANDA ALMACHE TELLO, por concepto de remuneración, incluido fondos de reserva y décimo tercer sueldo; y, USD. 10.653,97 para el IESS, desglosado de la siguiente manera: USD. 5.921,74, por aporte personal; y, USD. 4.732,22, por aporte patronal”.

ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo la reparación económica cuantificada en el auto de 09 de febrero de 2022–. Como autoridad judicial ejecutora, es la competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas.

17. Por lo expuesto, la Corte verifica que el TDCA no tiene competencia para ejecutar el pago del monto fijado en el auto de 09 de febrero de 2022, que se limita a cuantificar la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 16 de septiembre de 2022.
18. 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 que sea necesario realizar consideraciones de otra naturaleza.

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 140-22-IS.
2. *Notifíquese* y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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 por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

14022IS-63a08



Caso Nro. 140-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 203-22-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 203-22-IS

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

SENTENCIA 203-22-IS/23

Resumen: Se desestima una acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, luego de que la Corte verifica que dicha judicatura no cuenta con legitimación activa por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de la sentencia de acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de junio de 2021, Enma Yolanda Palomeque Castro (la “**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Educación (el “**MinEduc**”).¹ El proceso fue signado con el número 03901-2021-00013.
2. El 30 de junio de 2021, los jueces del Tribunal Primero de lo Penal del Cañar mediante sentencia, declararon con lugar la acción planteada por haberse violado el derecho constitucional de la igualdad en relación con el derecho al trabajo, por el principio de “a igual trabajo igual remuneración”, por lo que se dispuso como mecanismo de reparación integral se proceda a la homologación salarial, y que la indemnización correspondiente se contabilice desde el 23 de diciembre de 2013 hasta el 31 de mayo de 2019, sobre la diferencia salarial que dejó de percibir, más los beneficios de ley; para cuyo efecto se ordenó que: “Una vez ejecutoriada esta sentencia, será el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, el encargado de cuantificar el monto de la reparación integral a favor de la accionante”. El MinEduc interpuso recurso de apelación.
3. El 6 de agosto de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar dictó sentencia rechazando el recurso de apelación interpuesto, por lo que, confirmó en su totalidad la sentencia de primera instancia, incluyendo el mecanismo de reparación integral.

¹ En la demanda la accionante señala que en el periodo 2013-2019, pese a ostentar el cargo de administradora circuital, percibía una remuneración considerablemente menor a la establecida para esas funciones, sin que se le haya reconocido, por parte del Ministerio de Educación, la diferencia salarial que aquello implicaba, por lo que considera que se vulneraron sus derechos al trabajo, a la igualdad y no discriminación y seguridad jurídica.

4. El 30 de septiembre de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (el “**TDCA**”) recibió copias certificadas del expediente de acción de protección 03901-2021-00013. Posteriormente, el 5 de octubre de 2021, el TDCA avocó conocimiento del procedimiento de cuantificación de la medida de reparación.²
5. Mediante auto de 22 de abril de 2022, el TDCA dispuso que el MinEduc pague a la accionante por concepto de reparación económica la cantidad de USD \$95.322,32 en forma personal, así como USD \$10,371.08 en aportes personales, USD \$8,289.62 en aportes patronales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y USD \$452,98 como aporte al IECE; para lo cual se concedió el término de 60 días.
6. En providencia de 18 de julio de 2022, el TDCA concedió el término de tres días para que el MinEduc informe sobre el cumplimiento del auto de 22 de abril de 2022, respecto a las gestiones realizadas para la ejecución de la sentencia constitucional. El MinEduc presentó un escrito con observaciones al informe pericial.
7. Mediante auto de 7 de septiembre de 2022 el TDCA dispuso, previo a poner en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de pago, que el MinEduc, en el término de 3 días, justifique en forma legal el pago a la accionante y al perito del proceso.
8. El 27 de septiembre de 2022, mediante auto, el TDCA dispuso que se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento del auto resolutorio dictado para ejecutar la sentencia objeto de dicho proceso.
9. Conforme al sorteo automático de 19 de octubre de 2022, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, en atención al orden cronológico, avocó conocimiento el 7 de noviembre de 2023.

2. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

² En esta etapa la causa se signó con el número 01803-2021-00538.

3. Fundamentos de las partes

11. En el oficio número 00513-TDCAC-2022 de 20 de octubre de 2022, los jueces del TDCA indican: “En virtud del incumplimiento de la entidad accionada se dispone oficiar a la Corte Constitucional, haciéndole conocer este particular”.
12. En el último escrito que presentó la accionante ante el TDCA el 22 de septiembre de 2022, al referirse al auto de 7 de septiembre de 2022, señala en lo medular:

Es de su conocimiento que la parte Accionada NO HA CUMPLIDO dentro del término otorgado, lo solicitado por vuestra autoridad. De acuerdo a lo dispuesto y ordenado en auto de pago de fecha 5 de octubre del 2021 transcurriendo aproximadamente un año desde la emisión del mismo, debía haberse dado cumplimiento en los términos establecidos por su autoridad, más no se ha cumplido, [...]

4. Cuestión previa

13. Dentro del presente caso, se verifica que la acción de incumplimiento de sentencia ha sido promovida directamente por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, por lo que, en función de lo establecido en la sentencia 8-22-IS/22, esta Magistratura estima pertinente verificar si dicha judicatura cuenta con la aptitud procesal para activar esta garantía jurisdiccional.
14. Así se tiene que, 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 164.2 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.
15. A partir de la exégesis de las normas citadas *ut supra*, esta Corte en la sentencia 8-22-IS/22, se alejó expresamente de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 contenidas en el fallo 011-16-SIS-CC, y estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales. De este modo, en el aludido fallo se determinó que los tribunales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la medida de reparación económica y remitir dicha actuación a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.³

³ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

16. En el caso examinado, se tiene:

16.1 La sentencia que fijó las medidas de reparación integral fue dictada por el Tribunal Primero de lo Penal del Cañar y ratificada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar.

16.2 La sentencia ordenó la reparación económica, cuya cuantificación fue derivada al TDCA.

16.3 El TDCA cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 6 de agosto de 2021 y; en auto de 27 de septiembre de 2022, dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional.

17. Por lo expuesto, esta Magistratura colige que, al no contar el TDCA con legitimación para poner en conocimiento de la Corte Constitucional un presunto incumplimiento del auto resolutorio que cuantificó la reparación económica, debe desestimarse la acción por improcedente.

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 *203-22-IS*.
- 2.** Disponer que se haga conocer el contenido del presente fallo al Tribunal Primero de lo Penal del Cañar, órgano judicial encargado de asegurar la ejecución de lo resuelto en la acción de protección 03901-2021-00013.
- 3.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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 del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

20322IS-63a0a



Caso Nro. 203-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 214-22-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 214-22-IS

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

SENTENCIA 214-22-IS/23

Resumen: Se desestima una acción de incumplimiento, al haber estado pendiente de resolución un recurso de apelación; por lo cual, la sentencia cuyo cumplimiento se exige no puede ser considerada como objeto de acción de incumplimiento y, en consecuencia, la Corte se ve impedida de realizar un pronunciamiento sobre el fondo del caso.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de agosto de 2022, María Gabriela Rodríguez Cortez (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”).¹ El proceso fue signado con el número 17573-2022-00273.
2. El 23 de agosto de 2022, en la audiencia pública llevada a efecto, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia 3 del Distrito Metropolitano de Quito (“**jueza**”) resolvió aceptar la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos al trabajo, al debido proceso en la garantía de la motivación; a la atención prioritaria y trato preferente a mujeres en periodo de lactancia; derecho al desarrollo integral de los niños niñas y adolescentes; derecho a la seguridad jurídica, y derecho a la igualdad y no discriminación; disponiendo como mecanismo de reparación integral el reintegro inmediato a sus funciones, precautelando su periodo de lactancia, y el pago de los emolumentos que dejó de percibir. De manera verbal, el MIDUVI apeló la decisión.
3. La sentencia escrita de primera instancia fue notificada el 28 de octubre de 2022, de la cual, el MIDUVI requirió su aclaración y ampliación, el 1 de noviembre de 2022; esto fue negado mediante auto de 24 de noviembre de 2022. En el SATJE consta que, en la resolución del recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitió sentencia de 10 de abril de 2023 que rechazó el indicado recurso y confirmó el fallo de primer nivel.

¹ En la demanda la accionante señala que fue desvinculada de su cargo de asesora en el MIDUVI, pese a que estaba embarazada, de lo cual informó oportunamente a la institución.

4. El 22 de noviembre de 2022, la accionante presentó ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia notificada el 28 de octubre de 2022. En la misma fecha, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, en atención al orden cronológico, avocó conocimiento el 8 de noviembre de 2023 y solicitó un informe a la jueza.

2. Competencia de la Corte Constitucional

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República (“CRE”); y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes

6. En su libelo, la accionante señala en lo principal:

Resulta inaudito que a pesar de existir sentencia que declara vulnerado el derecho [...] a la presente fecha, cuatro meses después del acto lesivo, María Gabriela Rodríguez Cortez y su tierno hijo, AÚN SE ENCUENTRAN EN ESTADO DE VULNERABILIDAD sin materializarse el AMPARO CONSTITUCIONAL proclamado en el artículo 88 de la Constitución de la República en concordancia con el 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...] Consecuentemente, al tratarse de una Acción Constitucional de PROTECCIÓN cuya naturaleza reviste INMEDIATEZ más aún al tratarse del INTERÉS SUPERIOR DE UN NIÑO, no puede quedar simplemente en el OLVIDO PROCESAL desatendiendo los tiempos dispuestos para su sustanciación. [...] solicito comedidamente, que su autoridad en el ámbito de su competencia artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, conozca y sancione el incumplimiento del procedimiento, procurando la restitución material de los derechos vulnerados de mi hijo y el mío (énfasis en el original).

7. Mediante auto de 8 de noviembre de 2023, se solicitó a la jueza interviniente en la causa 17573-2022-00273, envíe su informe de descargo, el cual fue remitido a esta Corte fuera del término concedido.

4. Cuestión previa

8. El número 9 del artículo 436 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, el “[...] conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. Este Organismo ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de este

Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.²

9. Esta Corte ha señalado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento es subsidiaria, lo cual implica que esta solo puede ser ejercida si el mecanismo de ejecución ordinario de las sentencias constitucionales ante el juzgador constitucional de instancia no ha sido eficaz. El carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, o una vez que hayan agotado todos los medios que sean adecuados y pertinentes para ello, el fallo no ha sido cumplido.³
10. De ahí que, aun cuando una sentencia constitucional de primera instancia no se encuentre ejecutoriada por la interposición de recursos horizontales o verticales, su cumplimiento no puede suspenderse; no obstante le “corresponde [exclusivamente] a la o el juzgador que dictó la sentencia de primera instancia adoptar las medidas necesarias para asegurar la ejecución de la [misma]”⁴ y, “únicamente corresponderá a esta Corte, de manera subsidiaria, resolver acciones de incumplimiento de sentencias de decisiones en firme”.⁵ Lo dicho, toda vez que en consideración a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento, no es pertinente que la Corte Constitucional se pronuncie sobre una sentencia que podría modificarse o dejarse sin efecto.⁶
11. En definitiva, las sentencias constitucionales que no estén ejecutoriadas no pueden ser objeto de acción de incumplimiento; esto, sin perjuicio de la obligación que tienen los jueces y juezas de primera instancia de usar todos los medios disponibles para el cumplimiento integral de sus decisiones, aun cuando sobre estas se hayan interpuesto recursos horizontales o verticales.
12. En la especie, se activó la acción de incumplimiento respecto de la sentencia notificada el 28 de octubre de 2022 por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia 3 del Distrito Metropolitano de Quito, en contra de la que se encontraba pendiente de resolución una solicitud de aclaración y ampliación, así como un recurso de apelación planteado verbalmente en la audiencia pública. Es decir, a la fecha en que se presentó la acción de incumplimiento en análisis, la sentencia de marras no estaba ejecutoriada, de ahí que, el fallo cuyo cumplimiento se

² CCE, sentencia 15-14-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 20.

³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

⁴ CCE, sentencia 2-21-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 17.

⁵ *Ibid*, párr. 19.

⁶ CCE, sentencia 49-21-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 24.

exige no puede ser considerado como objeto de dicha garantía jurisdiccional. No sobra indicar que, si bien en la actualidad la sentencia se encuentra ejecutoriada, en consonancia con la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento, los requisitos para su procedencia no son subsanables.⁷

- 13.** Lo mencionado en el párrafo precedente no es óbice para que, una vez cumplidos los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la acción de incumplimiento y respetando el carácter subsidiario de esta acción, la persona presuntamente afectada pueda incoar una nueva acción de incumplimiento ante esta Magistratura.

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 *214-22-IS*.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁷ CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 61.

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 del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

21422IS-63a0b



Caso Nro. 214-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 51-21-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 51-21-IS

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

SENTENCIA 51-21-IS/23

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Primero de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, al verificar 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 de origen

1. Carlos Eduardo Piedra Suarez, Enith Manuela Abad Villavicencio, Rosa Magaly Cumbicos Calva, Mónica del Carmen Armijos Ortiz y Jaime Leónidas Ordoñez Salcedo (“**accionantes**”) el 24 de septiembre de 2019 presentaron una acción de protección en contra del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (“**entidad accionada**”) por la vulneración de derechos constitucionales al haber sido desvinculados de su trabajo. Este proceso fue signado con el número 11371-2019-00205.¹
2. El 07 de octubre de 2019, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección. Los accionantes interpusieron recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 02 de diciembre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) en sentencia de mayoría aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.² La entidad demandada, los accionantes

¹ Como derechos constitucionales vulnerados, alegó el derecho al trabajo, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación.

² En sentencia de mayoría la Corte Provincial declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías establecidas en los literales a, b, c, h, l, aceptó la acción de protección planteada y como medidas de

y la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de aclaración y ampliación.³ Los cuales fueron atendidos mediante auto de fecha 24 de diciembre de 2019.

4. El 05 de febrero de 2020, la Unidad Judicial mediante oficio, remitió el proceso constitucional al Tribunal Primero de lo Contencioso Administrativo y Tributario con Sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“TDCA”) a fin de que cuantifique y/o determine el valor de la reparación económica ordenada en sentencia. El proceso fue signado con el número 11804-2020-00071.

1.2. Reparación económica en el Tribunal Primero de lo Contencioso Administrativo y Tributario con Sede en el cantón Loja, provincia de Loja

5. El 13 de febrero de 2020, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Corte Provincial de Loja (el “Tribunal Distrital o TDCA”) designó como perito a Gabriela Estefanía Gaona Torres para que realice el cálculo de la reparación económica y en el término de 10 días presente su informe técnico. Así mismo, dispuso a las partes que en el término de 5 días presenten la documentación pertinente que serviría de base para la realización del informe.
6. El 26 de febrero de 2020, el TDCA posesionó a la perito Gabriela Estefanía Gaona Torres (“perito”), y le otorgó el término de 5 días para que remita el informe al Tribunal. El 04 de marzo de 2020, entregó el informe pericial correspondiente al TDCA, con el cual, mediante providencia de 10 de marzo de 2020 el TDCA dispuso que en el término de 3 días las partes se pronunciaran “de conformidad a lo establecido en el literal b7 de las Reglas Jurisprudenciales con efecto erga omnes para los casos de reparación económica

reparación integral dispuso: i) Dejar sin efecto la sentencia impugnada, ii) Dejar sin efecto los actos administrativos que los cesaron en funciones, iii) el reintegro inmediato a las funciones que desempeñaban al momento de su separación, bajo la misma modalidad de contratación, iv) el pago de los valores dejados de percibir conforme a Ley y las aportaciones en ese periodo hacia el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se emitió un voto salvado por parte del juez Carlos Fernando Maldonado Granda.

³ La entidad accionada solicitó que se aclare sobre los valores que debían ser cancelados a los accionantes. Los accionantes solicitaron aclaración sobre el mismo punto solicitado por la entidad accionada, que se corrija el nombre del señor Jaime Leonidas Ordoñez Salcedo y si era pertinente el pago de los honorarios de su abogado. La Procuraduría General del Estado solicitó que se aclare si se debe reintegrar a los accionantes. Al respecto, la Corte Provincial sobre lo solicitado por la entidad accionada y la PGE mencionó que la sentencia es lo suficientemente clara sobre los actos administrativos que causaron la vulneración y fueron dejados sin efecto, sobre el pedido de los accionantes indicó que los valores que se ordenaron en pago son por el periodo que dejaron de percibir remuneraciones y por la vulneración de sus derechos constitucionales desde que ésta ocurrió, hasta que ser reintegrados en sus puestos de trabajo, aclaró el nombre del señor Jaime Leonidas Ordoñez Salcedo e indicó que no es procedente el pago de costas procesales ni honorarios profesionales.

establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia N° 011-16-SIS-CC de 22 de marzo de 2016”.

7. El 04 de diciembre de 2020, el TDCA aprobó el informe de la perito y emitió el respectivo mandamiento de ejecución, disponiendo:

[...] que la parte accionada Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria IEPS, por intermedio de su representante legal, pague: 1. a) Al actor Carlos Eduardo Piedra Suárez, la cantidad de doce mil ciento veintiuno 48/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 12,121.48), en concepto de remuneraciones, más beneficios adicionales que ha dejado de percibir; b) Deposite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los aportes que, conforme al Informe Pericial, han sido calculados en la cantidad total de dos mil doscientos ochenta y tres 29/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 2,283.29). 2. a) A la actora Enith Manuela Abad Villavicencio, la cantidad de doce mil noventa y dos 82/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 12,092.82), en concepto de remuneraciones, más beneficios adicionales que ha dejado de percibir; b) Deposite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los aportes que, conforme al Informe Pericial, han sido calculados en la cantidad total de dos mil doscientos setenta y siete 69/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 2,277.69). 3. a) A la actora Mónica del Carmen Armijos Ortiz, la cantidad de catorce mil cuatrocientos noventa y nueve 19/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 14,499.19), en concepto de remuneraciones, más beneficios adicionales que ha dejado de percibir; b) Deposite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los aportes que, conforme al Informe Pericial, han sido calculados en la cantidad total de dos mil setecientos cuarenta y ocho 83/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 2,748.83). 4. a) A la actora Rosa Magaly Cumbicos Calva, la cantidad de doce mil noventa y dos 82/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 12,092.82), en concepto de remuneraciones, más beneficios adicionales que ha dejado de percibir; b) Deposite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los aportes que, conforme al Informe Pericial, han sido calculados en la cantidad total de dos mil doscientos setenta y siete 69/100 Dólares De Los Estados Unidos De América (USD \$ 2,277.69). 5. a) Al actor Jaime Leonidas Ordóñez Salcedo, la cantidad de dieciséis mil ochocientos cuarenta y siete 15/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 16,847.15), en concepto de remuneraciones, más beneficios adicionales que ha dejado de percibir; b) Deposite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los aportes que, conforme al Informe Pericial, han sido calculados en la cantidad total de tres mil ciento noventa y cinco 70/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 3,195.70); y, 6. Pague a la Perito Gabriela Estefanía Gaona Torres, doscientos 00/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 200,00), por concepto de honorarios periciales, conforme al respectivo comprobante de venta que ha sido emitido por la profesional a nombre del Instituto de Economía Popular y Solidaria accionado (fs. 226), el que se dispone sea desglosado y entregado a la parte obligada como sustento del gasto.- Los pagos dispuestos se realizarán en el término máximo de quince días, de conformidad con el literal b. 9 de la sentencia de la Corte Constitucional referida en líneas anteriores y con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.-

8. El 01 de abril de 2021 el TDCA emitió a este Organismo el informe del incumplimiento del mandamiento de ejecución por parte de la entidad accionada.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 31 de mayo de 2021, ingresó a este Organismo el expediente de la causa remitido por el Tribunal Distrital, según consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional. La competencia de la causa correspondió al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, en virtud del acta de resorteo de fecha 17 de febrero de 2022 la competencia recayó sobre el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
10. El 04 de octubre de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia. El 06 de octubre de 2023, el Tribunal Primero de lo Contencioso Administrativo y Tributario con Sede en el cantón Loja, provincia de Loja presentó su informe de descargo. El 10 de octubre de 2023 el juez de la Unidad Judicial remitió su informe de descargo. El 11 de octubre de 2023 el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria remitió su informe de descargo. El 12 de octubre de 2023 los accionantes remitieron su informe actualizado sobre sus pretensiones.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la CRE, en concordancia con los artículos 162 al 165 de LOGJCC.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

12. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia de 02 de diciembre de 2019 emitida por la Sala Provincial, la cual dispuso:

Dejar sin efecto la sentencia pronunciada y notificada con fecha 07/10/2019, emitida por el Dr. Guillermo Molina Sacoto. Dejar sin efecto los memorandos “No. IEPS-DTH-2019-0463-M; No. IEPS-DTH-2019-0465-M; No. IEPS-DTH-2019-0462-M; No. IEPS-DTH-2019-0461-M, todos de fecha 06/03/2019; y, Memorando No. IEPS-DTH-2018-1311-M, del 26/12/2018; enviados y notificados a los accionantes por la Dra. Doris Sanguña Sagal, Directora de Talento Humano del INEPS”. Dada a la vulneración de los derechos constitucionales en la terminación de la contratación ocasional de los accionantes, se dispone

el reintegro inmediato a las funciones que estos desempeñaban en el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria; esto es bajo la misma modalidad de contratación, objeto, carga horaria y remuneración, que se registró en la última contratación, antes de la vulneración de sus derechos; sin perjuicio que su situación pueda afectarse por sanciones administrativas, decisión de común acuerdo de las partes, o decisión propia de los accionante. Se ordena además el pago de valores que le correspondan conforme a Ley y las aportaciones en ese periodo hacia el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Con esta sentencia se estima que la reparación inmaterial se ha cumplido. La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo que establece la Corte Constitucional en las sentencias Nro. 00413SANCC y 01116SISCC. En función de lo analizado en esta sentencia y el considerando 6.2, no procede el reintegro de los accionantes en los términos del art. 58 de la LOSEP, dado que conforme la argumentación se requiere de análisis de legalidad que declare derechos subjetivos.

4. Alegaciones y fundamentos

4.1. Informe actualizado de los accionantes sobre sus pretensiones

13. En su informe de 12 de octubre de 2023 los accionantes señalaron:

En conclusión, la sentencia constitucional se cumplió tardíamente, teniendo en cuenta que el auto de mandamiento de ejecución se dictó el 4 de diciembre del 2020 y recién se cumplió dicho pago en abril de 2022, desatendiendo así el postulado normativo en cuanto las sentencias en esta materia son de cumplimiento célere e inmediato. 10. PRETENSIÓN. – Por lo expuesto solicitamos: 10.1. Pido se declare en sentencia la defectuosa ejecución de la sentencia en cuanto al tiempo transcurrido en su cumplimiento. 10.2. Se llame severamente la atención al Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria por el cumplimiento tardío de la sentencia. 10.3. Que la entidad accionada Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria, ofrezca disculpas públicas a los actores por la demora injustificada en el cumplimiento de la sentencia constitucional. 10.4. La Corte adopte las medidas de reparación que considere pertinentes.

4.2. Informe de descargo de la entidad accionada

14. En su informe de 11 de octubre de 2023 la entidad accionada señaló:

El mandamiento de pago establecido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, dentro de la causa No. 11804-2020-00071, que dispone la reparación económica a los accionantes fue debidamente cancelado el 22 de Diciembre de 2021, conforme consta del Memorando No. IEPS-DTH-2021-1326-M, de 22 de diciembre de 2021, el cual se adjunta con los respectivos CURS de pago. 2.- Por otro lado, la parte accionante denxo del proceso Contencioso Administrativo señalado en el párrafo precedente, en escrito presentado el 25 de abril del 2022, manifiesta lo siguiente: "(...)La entidad

accionada nos ha cancelado las remuneraciones correspondientes y los pagos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (...)"

4.3. Informe de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Loja, provincia de Loja

15. En su informe de 10 de octubre de 2023, la Unidad Judicial mencionó lo siguiente:

Considerando las acciones dispuestas para cumplimiento de la acción considerando su forma resuelta, insistencias, seguimiento, lo actuado y ordenado cumplir en base a las constancias procesales se observa su CUMPLIMIENTO como se ha referido; es más y considerando lo resuelto, este juzgador en su momento y en base al art. 19 de la LOGJCC y reglas jurisprudenciales mediante providencia de fecha 5 de febrero del 2020 ha ordenado remitir en forma inmediata copias certificadas del proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que proceda conforme dichas reglas a fin de que resuelva lo que corresponda en derecho; proceso de ejecución de REPARACIÓN ECONÓMICA (dispuesta en acción) que de igual forma se ENCUESTRA CUMPLIDO EN SU TOTALIDAD conforme se expresa en forma clara en la resolución del Tribunal de lo Contencioso, misma que se ha puesto en mi conocimiento mediante oficio 11804-2020- 00071-OFICIO-00208-2022 causa No. 11804202000071 de fecha martes 3 de mayo del 2022 en los términos ahí referidos. Siendo así y conforme las constancias procesal se VERIFICA EL CUMPLIMIENTO INTEGRAL de lo resuelto en esta acción, cumplimiento que de igual forma lo refiere la parte accionante en escrito de fs. 208 parte final que indica: Con esta sentencia se estima que la reparación inmaterial SE HA CUMPLIDO, y respecto a lo indicado en punto 1 inicio de escrito de fs. 208, el Tribunal de lo Contencioso ha precisado este aspecto en su resolución de reparación económica (fs. 204vta final), resolución que recalco ha señalado el Tribunal de lo Contencioso que el mandamiento de ejecución ha sido ha cumplido en su TOTALIDAD.

4.4. Informe del Tribunal Primero de lo Contencioso Administrativo y Tributario con Sede en el cantón Loja, provincia de Loja

16. En su informe de 06 de octubre de 2023, la autoridad judicial estableció lo siguiente:

Con base en los antecedentes expuestos, considerando el tiempo transcurrido desde que se libró el mandamiento de ejecución, sin obtener solución alguna de la parte accionada, a pesar de varias insistencias del Tribunal para que se honre la obligación, lo que implica el incumplimiento de la reparación económica a los beneficiarios de la acción de protección No. 11371-2019-00295, en aplicación del literal b.14 de las Reglas antes aludidas, que textualmente prescribía: “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”. Mediante el auto de fecha miércoles 1 de abril de 2021, decidimos elevar a conocimiento de la Corte Constitucional el

incumplimiento del mandamiento de ejecución suscitado en el presente proceso, lo que se comunicó mediante el oficio No. 00225-TCAT-CL-PL-2021 de fecha 14 de abril de 2021. Posteriormente, la Institución demandada cumplió con el pago de sus obligaciones, por lo que mediante auto de fecha 27 de abril de 2022 (fs. 441-443 vta.), se declaró extinguida la obligación y al haberse remitido informe de incumplimiento a la Corte Constitucional, se dispuso informar el particular a dicha alta Corte, lo que se lo hizo mediante oficio No. 11804-202000071-OFICIO00209-2022 de 3 de mayo de 2022 (fs. 447-448 vta.); se informó también del cumplimiento de las obligación (sic) al Juez Constitucional de primer nivel (fs. 449-451); y, finalmente mediante auto de fecha 9 de mayo de 2022, se ordenó el archivo del proceso (fs. (fs. 453-454 vta.), siendo ese el estado de la causa.

5. Cuestión Previa

17. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue promovida de oficio por el Tribunal Primero de lo Contencioso Administrativo y Tributario con Sede en el cantón Loja, provincia de Loja. 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 executor 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

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.

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.
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 Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja emitida el 02 de diciembre de 2019.
- 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 Loja, provincia de Loja.
- 22.3. El TDCA cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 02 de diciembre de 2019 y ordenó el pago mediante el auto resolutorio emitido el 04 de diciembre de 2021.
23. De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja. La Unidad Judicial era la autoridad judicial encargada de la ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo la reparación económica cuantificada en el auto de 04 de diciembre de 2020–. 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 04 de diciembre de 2020, que se limita a cuantificar la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 02 de diciembre de 2019.

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.

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 **51-21-IS**.
2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 51-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 85-21-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 85-21-IS

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

SENTENCIA 85-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por Cresencio Hermógenes Suárez Suárez, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia de 26 de febrero de 2020 y el auto de pago de 12 de abril de 2021, dictados en el marco de un proceso laboral seguido en contra del Gobierno Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena. Se resuelve desestimar la demanda luego de identificar que la decisión no es objeto de verificación de la presente garantía jurisdiccional al provenir de un proceso laboral y no de uno constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de mayo de 2019, Cresencio Hermógenes Suárez Suárez (“**actor**”) inició un juicio laboral en el que reclamó el pago de su pensión jubilar y la indemnización establecida en el artículo 8 del Mandato Constituyente número 2 en contra del Gobierno Descentralizado Municipal del Cantón Santa Elena (“**entidad demandada**”). El proceso fue signado con el número 24331-2019-00492.¹
2. El 14 de noviembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, declaró con lugar la demanda y ordenó a la entidad demandada que pague la pensión jubilar patronal reclamada por el actor.² La entidad demanda interpuso recurso de apelación de esta decisión.

¹ En su demanda, el actor manifestó: Que prestó sus servicios lícitos y personales para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena, desde el 1 de marzo de 1988, hasta el 3 de enero de 2019, en que presentó voluntariamente su renuncia al cargo de obrero que venía desempeñando, con una última remuneración mensual de USD 829,44, a fin de acogerse a su jubilación patronal y recibir la indemnización contemplada en el artículo 8 del Mandato Constituyente 2.- Manifiesta, además, que con fecha 27 de febrero de 2019, suscribió con el Gobierno Autónomo demandado un Acta de Finiquito, sin que en ella conste la indemnización reclamada, esto es la del artículo 8 del Mandato Constituyente 2, por lo que ha impugnado tal liquidación de haberes, al existir renuncia de derechos.

² En concreto, en la Sentencia se indicó:

Ordénese al GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SANTA ELENA realizar el pago de la pensión jubilar reclamada, la que deberá cancelarse a partir del mes de febrero de 2019 y cuya liquidación se procede a efectuar en los términos siguientes, sobre la base de la prueba documental que obra de autos: 5 % del promedio de la remuneración anual de los últimos cinco años: USD

3. El 26 de febrero de 2020, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“Sala”), con voto de mayoría, confirmó la sentencia recurrida “incluida la liquidación practicada debiendo descontarse el monto equivalente al finiquito, esto es la cantidad de USD. 9.372,04 que ya ha sido pagado al recurrente”. El actor interpuso recurso de casación.
4. El 11 de enero de 2021, el conjuerz la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación, toda vez que consideró que no se fundamentó el recurso en la forma que exige el caso 5 del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos. El 12 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial Civil dictó mandamiento de ejecución.³
5. El 27 de julio de 2021, Cresencio Hermógenes Suárez (“accionante”), presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional respecto de la sentencia emitida el 26 de febrero de 2020 por la Sala y el auto de pago de 12 de abril de 2021. La causa fue signada con el número 85-21-IS.
6. El 17 de febrero de 2022, se resorteo la causa 85-21-IS al, juez sustanciador, quién el 28 de septiembre avocó conocimiento del caso otorgó al Gobierno Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena y a la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, el plazo de 5 días para que presenten sus informes sobre el cumplimiento de la sentencia en cuestión. Sin embargo hasta la fecha el GAD no ha cumplido con lo requerido por el juez ponente.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la Constitución de la República (“CRE”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de

655,86; por 31 años de servicio: USD 20.331,66; dividido para el coeficiente por edad de 60 años: USD 3.521,97, esto es la pensión jubilar anual; dividida para 12 meses: USD 293, que es la pensión jubilar mensual que debe pagarse.

³ En dicho auto, el juez sostuvo:

Se procede a liquidar los intereses hasta la presente fecha de la pensión jubilar, en los rubros que corresponde de conformidad a lo previsto en la Resolución No. 08-2016 de carácter generalmente obligatoria de la Corte Nacional de Justicia, dando como resultado la cantidad de USD 1.487,41. En tal virtud y de conformidad al artículo 372 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), se ordena que el demandado Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena, pague las pensiones jubilares adeudadas hasta la presente fecha (USD 293,00 x 26 meses) esto es USD 7.618,00 más los valores de acta de finiquito USD 9.372,04, dando un total de USD 16.990,04 de los cuales se descuenta el valor de la referida acta de finiquito USD 9.372,04 que ya han sido cancelados conforme sentencia dictada por la Sala Única, quedando el valor de USD 7.618,00 que corresponden a las pensiones adeudadas a la presente fecha más los intereses liquidados a la fecha USD 1.487,41; que sumados dan un total a pagar la cantidad de USD 9.105,41 a la parte ejecutante, en el término de cinco (5) días, bajo prevención que de no hacerlo[...]

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“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. Argumentos del accionante

8. El accionante manifiesta en su demanda que, “vencido como encuentra el término conferido en el auto de pago ante (sic) mencionado, al GAD demandado, no ha dado cumplimiento al pago de la referida obligación de pagar, establecida en el auto de pago del 12 de abril del 2021”.
9. Además, indica que el GAD debe proceder a:

A honrar y cumplir con la obligación de pagar la suma de USD 9.105,41 por concepto de pensiones jubilares impagas y sus intereses, emanadas del auto de pago antes citado, este demandado no lo ha hecho.

10. Sobre la base de estas consideraciones, el accionante indica:

Habiendo demostrado que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, ha incumplido con la sentencia emitida el miércoles por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, la cual se encuentra ejecutoriada, al amparo de lo que establece el art 86 n 4 de la Constitución dispongan ustedes la destitución del cargo del señor Ing. Otto Santiago Vera Palacios y el procurador sindico (sic) señor abg. Beiker Salinas Buenaño.

3.2. Argumentos del sujeto obligado

11. A pesar de haber sido debidamente notificado, el GAD demandado no presentó su informe de descargo.

3.3. Argumentos del juez ejecutor

12. A pesar de haber sido debidamente notificado, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena no presentó su informe de descargo.

4. Cuestión previa

13. En el presente acápite, la Corte sostendrá que es improcedente reclamar, a través de la acción de incumplimiento, la ejecución de una sentencia que no proviene de un proceso constitucional. Así, dado que en el presente caso se reclama la ejecución de una sentencia emitida en justicia ordinaria laboral, la acción de incumplimiento deviene en improcedente. A este efecto, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

4.1 ¿El auto de pago de 12 de abril de 2021 y la sentencia de 26 de febrero de 2020, decisiones dictadas en el marco de un proceso laboral, son objeto de acción de incumplimiento?

14. El numeral 9 del artículo 436 de la CRE estipula como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. Adicionalmente, en los artículos 163, 164 y 165 de la LOGJCC, se reconoce la competencia de la Corte Constitucional para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

15. En el presente caso, este Organismo constata que las decisiones cuyo incumplimiento se alegan provienen de un proceso laboral, en el que se conoció y resolvió el pago de la pensión jubilar y la indemnización establecida en el artículo 8 del Mandato Constituyente número 2 en favor del accionante. En concreto, mediante su acción de incumplimiento, el accionante reclama que la entidad demandada cumpla con el pago ordenado mediante auto de pago del 12 de abril del 2021, con el propósito de cumplir con la sentencia de 26 de febrero de 2020.

16. Al respecto, este Organismo ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos que dispone esta Corte para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas.⁴

17. En consecuencia, toda vez que el accionante alega el incumplimiento de la sentencia de 26 de febrero de 2020 y el auto de 12 de abril de 2021, dictadas en el marco del proceso laboral 24331-2019-00492, y que no provienen de una de las garantías constitucionales reconocidas en la Constitución y la LOGJCC, esta Corte encuentra que no existe una decisión que pueda ser objeto de verificación a través de la acción de incumplimiento.

⁴ CCE, sentencia, 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 67.

18. Así, en la sentencia 73-20-IS/21,⁵ la Corte estableció que el pronunciamiento sobre este tipo de causas constituiría una desnaturalización de la presente garantía constitucional, puesto que la misma cabe únicamente frente al incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 436 de la CRE y con los artículos 163 a 165 de la LOGJCC. De forma similar a este caso, en la sentencia 28-19-IS/22, también se elevó un procedimiento laboral mediante una acción de incumplimiento. Al respecto, la Corte anotó que un proceso de esta índole “no puede ser objeto de esta garantía”, por lo que, “no corresponde que este Organismo verifique el cumplimiento de las medidas que se alegan incumplidas, puesto que esta cuestión debe ser solventada en la justicia ordinaria.
19. En definitiva, al tratarse de una demanda mediante la cual se solicita el cumplimiento de una decisión proveniente de la justicia ordinaria, no procede que la Corte Constitucional verifique el incumplimiento alegado por el accionante. Sin embargo, cabe mencionar que el accionante tiene las vías adecuadas que él considere pertinente para hacer cumplir lo ordenado en el marco del proceso laboral 24331-2019-00492.

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. 85-21-IS.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁵ CCE, sentencia, 73-20-IS/21, 27 de octubre de 2021, párr. 26

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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8521IS-63adf



Caso Nro. 85-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.