

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2021

CASO No. 63-20-IS

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

SENTENCIA No. 63-20-IS

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada por Lorena Sandoval Hidalgo, al verificar la existencia de un cumplimiento tardío por parte del SENA E, respecto de la sentencia dictada el 16 de marzo de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, dentro de una acción de protección en la cual se ordenaron varias medidas, entre ellas, el reintegro de la accionante al SENA E.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 10 de febrero de 2020, Lorena Sandoval Hidalgo presentó una acción de protección en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENA E) por cuanto dicha institución terminó el contrato de servicios ocasionales con el cual había desempeñado sus funciones de “inventariadora” del SENA E en la sede de Tulcán. A criterio de la accionante, con la terminación de su contrato se habría vulnerado su derecho al trabajo.
2. En sentencia de 16 de marzo de 2020, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán¹ aceptó la acción de protección, declaró la vulneración a los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica y, como medidas de reparación, ordenó: dejar sin efecto los actos a través de los cuales la accionante fue separada del SENA E, el reintegro inmediato de la accionante a su lugar de trabajo hasta que el SENA E convoque al respectivo concurso de méritos y oposición, el pago de los haberes dejados de percibir, la realización de disculpas públicas a través del portal web del SENA E y de un periódico de mayor circulación de la provincial del Carchi, y el pago de honorarios al abogado de la accionante. Inconforme con dicha decisión, el SENA E interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 8 de mayo de 2020, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi negaron el recurso de apelación y confirmaron la sentencia de primera instancia, con excepción de la orden de pago de honorarios al abogado patrocinador, al considerarlo improcedente.

¹ El proceso fue signado con el número 04281-2020-00291.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 27 de mayo de 2020, el SENAIE presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de mayo de 2020, la cual fue inadmitida en auto de 13 de noviembre de 2020².
5. El 28 de julio de 2020, Lorena Sandoval Hidalgo (en adelante, “la accionante”) presentó una acción de incumplimiento en contra del SENAIE respecto de la sentencia de 16 de marzo de 2020.
6. En virtud del sorteo realizado el 20 de julio de 2020, correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de esta el 24 de septiembre de 2021 y dispuso que, en el término de cinco días, el SENAIE, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, y la Defensoría del Pueblo, informen sobre el presunto incumplimiento.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la 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.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. La accionante señala que la sentencia no se ha ejecutado en la forma establecida en la ley y en la Constitución. En sus palabras:

atento a su providencia de fecha 2 de julio del 2020³, [a] las 08h20, en la que su autoridad en forma improcedente se ha (sic) otorgado dos días a la parte accionada a fin de que dé cumplimiento estrictamente a la sentencia, a fin de que se cumpla con el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no se ha ejecutado en la forma que permite y manda la ley antes mencionada en nuestra constitución de la República, es decir que a la fecha se encuentra dilatándose innecesariamente el cumplimiento estricto de su propia sentencia.

9. La accionante manifiesta que:

² La acción extraordinaria de protección fue signada con el número 1204-20-EP, la cual fue inadmitida por el tribunal de la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

³ En el auto de 2 de julio de 2020, el juez de primera instancia estableció que “la parte accionada determinará el tiempo de prórroga para el cumplimiento íntegro de las mismas; para lo cual se le concede el término de dos días; bajo las prevenciones legales consiguientes”.

ya que ha pasado demasiado tiempo y pese a las advertencias hechas por su autoridad no se ha cumplido con las normas de derecho constitucional y lo único que se está haciendo con su venia señor Juez, es dilatando el cumplimiento de lo ordenado por su señoría en su sentencia de primera instancia misma que fue ratificada por la Corte Provincial de Justicia.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

- 10.** En escrito de 30 de septiembre de 2021, el SENA E indica que dejó sin efecto los actos administrativos por medio de los cuales se dio por terminada la relación laboral y que reintegró de forma inmediata a la accionante al lugar de trabajo. Además, señala que mediante contrato de servicios ocasionales No. 2021-00266, *“reintegró a Lorena Jackeline Sandoval Hidalgo, bajo el grupo ocasional servidor público de apoyo 4, grado 6, RMU \$733, a partir del 5 de enero de 2021”*.
- 11.** En cuanto a la medida relativa a las disculpas públicas, el SENA E sostiene que *“dicha medida de reparación fue cumplida en su totalidad a través de la publicación en prensa efectuada en el diario LA PRENSA de fecha 19 de julio del 2020 y a través de la página web institucional”*.
- 12.** Respecto a la medida del pago de los haberes dejados de percibir, el SENA E afirma que:

conforme lo ordenado en sentencia, será la jurisdicción contenciosa administrativa la que establezca el valor a pagar acorde a lo dispuesto en el numeral 4 de la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en sentencia Nro.004-13 SAN-CC, sin embargo a al (sic) presente fecha no se ha emitido la liquidación de los valores a pagar.

- 13.** Adicionalmente, mediante escrito de 18 de octubre de 2021, el SENA E adjunta la captura de pantalla de las disculpas públicas realizadas en su página web.

3.3. Fundamentos de la judicatura de origen

- 14.** En escrito de 28 de septiembre de 2021, el juez de primera instancia únicamente efectuó una transcripción de todas las actuaciones judiciales realizadas desde que la accionante presentó la acción de protección.

3.4. Fundamentos de la Defensoría del Pueblo

- 15.** En escrito de 30 de septiembre de 2021, la Defensoría del Pueblo del Carchi sostiene que, mediante oficio No. SENA E-DDT-2020-0343-OF del 29 de mayo de 2020 suscrito por el director distrital de Tulcán del SENA E, se constató que el SENA E había efectuado una solicitud al Ministerio de Economía y Finanzas para cubrir los gastos del reintegro de la accionante, y que el SENA E había manifestado que, hasta esa fecha, el Ministerio de Economía y Finanzas no habría aprobado la reforma del incremento presupuestario.

- 16.** La Defensoría del Pueblo indica que el 1 de junio de 2020 hizo una visita *in situ* y constató que:

no se cumple con las disposiciones determinadas en la sentencia dictada por la Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Tulcán y ratificada por la mayoría de Jueces Provinciales de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, dentro de la Acción de Protección interpuesta por la Ing. Lorena Jakeline Sandoval Hidalgo; en virtud de que el Ministerio de Economía y Finanzas, no aprueba la reforma de incremento presupuestario para cubrir los gastos por reintegro. Por tal razón, en la Dirección Distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, no le permite el reintegro a su lugar de trabajo a la Ing. Lorena Jakeline Sandoval Hidalgo (sic).

- 17.** A continuación, la Defensoría del Pueblo alude a la providencia de seguimiento No. 003-DPE-DPC-2020-JC de 10 de junio de 2020 suscrita por la delegada provincial de la Defensoría del Pueblo del Carchi, en la cual se verificó que la sentencia no habría sido cumplida.

- 18.** La Defensoría del Pueblo indica que, mediante visita *in situ* de 30 de junio de 2020, verificó que la única medida cumplida hasta esa fecha era la publicación de las disculpas públicas. Además, señala que el SENAE mediante oficio Nro. SENAE-DDT-2021-0108-OF de 12 de febrero de 2021, suscrito por el director distrital de Tulcán del SENAE, informó que:

el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, se encontraba realizando las acciones correspondientes para dar cumplimiento de la sentencia dictada en primera instancia en la Unidad Judicial penal con sede en el Cantón Tulcán dentro del juicio Nro. 04281-2020-00291; me permito informar que, la Ing. Lorena Jackeline Sandoval, ha sido reintegrada al puesto de trabajo con el cargo de Inventariador, bajo el Grupo Ocupacional Servidor Público de Apoyo 4, Grado 6, RMU \$ 733, a partir del 05 de enero de 2021. Finalmente, y respecto de las disculpas públicas informo a usted que dicha medida de reparación ha sido cumplida en su totalidad a través de la publicación en prensa efectuada en diario LA PRENSA, de fecha 19 de julio del 2020; y, a través de la página web institucional, conforme fuera justificado al juez en oportuna forma. Por lo expuesto, se puede verificar que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, ha cumplido de manera íntegra con la sentencia dictada en el juicio No. 04281-2020- 00291 (sic).

- 19.** La Defensoría del Pueblo alude al oficio Nro. SENAE-DDT-2021-0163-OF de 04 de marzo de 2021, emitido por el director distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en el cual dicha institución indicó que habría cumplido todas las medidas a excepción de aquella relativa al pago, por cuanto el monto debía ser establecido por la jurisdicción contenciosa administrativa. En virtud de lo anterior, el 4 de junio de 2021, la Defensoría del Pueblo informó al juez de primera instancia que se ha cumplido integralmente la sentencia, a excepción de la medida de pago por encontrarse pendiente su determinación por la jurisdicción contencioso administrativa.

- 20.** Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo concluye que:

la Dirección Distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, ha dado cumplimiento a la sentencia dictada por el Dr. Germán Enríquez, Juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Tulcán, confirmada por la mayoría de los Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi dentro de la Acción Constitucional de Protección No. 04281-2020-00291. En razón de la disposición del pago de haberes dejados de percibir desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, esto es, el pago todas las remuneraciones que ha dejado de percibir la Ing. Lorena Jakeline Sandoval Hidalgo desde su cesación de funciones, se encuentra tramitándose en la jurisdicción contenciosa administrativa, tal como lo he dejado mencionado anteriormente (sic).

4. Análisis constitucional

- 21.** Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia dictada el 16 de marzo de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán ha sido cumplida integralmente a la luz de la documentación remitida por las partes. La judicatura en cuestión, en la sentencia de 16 de marzo de 2020, resolvió:

a) Dejar sin efecto los actos administrativos provenientes del SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR por medio de los cuales se da por terminada su relación laboral, esto es, Notificación de fecha 26 de diciembre de 2019; las 11:46. B) Se le reintegre inmediatamente al lugar de trabajo que lo venía desempeñando al momento de ser separada del puesto de trabajo, con los mismos derechos, hasta que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador convoque por medio de la Unidad de Talento Humano al respectivo concurso de méritos y oposición, a través del cual la accionante tendrá la oportunidad de participar para acceder al nombramiento definitivo, es decir, hasta que sea posesionado el ganador del concurso de méritos y oposición, que para el efecto realizará la entidad accionada. C) Se dispone el pago de los haberes dejados de percibir desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, esto es, se deberá pagar todas las remuneraciones que dejó (sic) de percibir desde su cesación de funciones, además de ello se deberá cuantificar e incluir dentro de la reparación integral los honorarios del abogado defensor, esto en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional que señala: "...que los jueces constitucionales que conocen de garantías jurisdiccionales no tienen la facultad para determinar montos, pero si para disponer la respectiva reparación material." (Tomado de la serie 8 de Jurisprudencia Constitucional. Reparación Integral. Secretaría Técnica Jurisdiccional-Corte Constitucional del Ecuador. Quito-Ecuador 2018. Pág. 118.). En tal virtud, como se encuentra ordenado en sentencia, será la jurisdicción contenciosa administrativa la que establezca el valor a pagar acorde a lo dispuesto en el numeral 4 de la Regla Jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en sentencia Nro. 004-13 SAN-CC, emitida en la causa Nro. 0015-IO-AN, aprobada por el Pleno de la Corte el 13 de junio de 2013 y sentencia Nro. 011-16-SIS-CC que crea una regla jurisprudencial que señala el proceso de ejecución de la reparación material. Habiendo tomado en cuenta para la inclusión de los honorarios profesionales en la reparación integral lo establecido en el Art. 18, parágrafo segundo de la LOGJCC que dispone: "... La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso...". D) Como medida de satisfacción, la entidad accionada

procederá a realizar las disculpas públicas a la legitimada activa cuya acción ha sido aceptada, para tal efecto se efectuará la publicación de aquello en su portal web, a través de un hipervínculo ubicado en un lugar visible y de fácil acceso, en la página web institucional y en un periódico de mayor circulación de la provincia del Carchi, dentro del término máximo de quince días. La Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC ha establecido: “Esta medida de reparación integral tiene una naturaleza simbólica, por cuanto, mediante su aplicación, se reconoce el error cometido en determinado caso y por ende el reconocimiento público de responsabilidad ante ello, con lo cual, no solo que se genera un compromiso ulterior de este ante la ciudadanía, sino además que da lugar a un mensaje educativo dirigido a toda la sociedad”.

22. Dado que, mediante sentencia de 8 de mayo de 2020, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi confirmaron la sentencia de primera instancia, con excepción de la orden de pago de honorarios al abogado patrocinador, esta medida no será considerada en el análisis.
23. En función de lo anterior, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea cuatro medidas de reparación, éstas son: (i) dejar sin efecto los actos administrativos mediante los cuales se dio por terminada la relación laboral de la accionante; (ii) el reintegro inmediato de la accionante al lugar del trabajo que desempeñaba al momento de su separación del SENAE; (iii) el pago de todas las remuneraciones que dejó de percibir la accionante desde su cesación de funciones; monto que será determinado por la jurisdicción contencioso administrativa; y, (iv) las disculpas públicas en el portal web del SENAE y en un periódico de mayor circulación de la provincia del Carchi, dentro del término de quince días.

4.1. Sobre la primera medida de reparación

24. Sobre la primera medida de reparación, esto es, dejar sin efecto los actos administrativos mediante los cuales se dio por terminada la relación laboral de la accionante, esta Corte encuentra que, mediante informe de 30 de septiembre de 2021, el delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo declaró que esta medida fue cumplida. Por su parte, en memorando No. SENAE-DNH-2021-1750-M de 29 de septiembre de 2021, la entidad accionada indicó que:

[m]ediante correo electrónico institucional, de fecha 04 de enero de 2021, esta Dirección informó a la señora Lorena Jakeline Sandoval Hidalgo, que en cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la Acción de Protección No. 04281-2020-00291, se dejó sin efecto el acto administrativo por el cual se dio por terminado el contrato de servicios ocasionales No. 2019-00128, esto es, el correo electrónico institucional, de fecha 26 de diciembre de 2019, y adicionalmente se le informó que a partir del 05 de enero de 2021 deberá restituirse a sus labores en el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

25. Efectivamente, de la revisión del expediente, la Corte constata que, en el correo electrónico de 4 de enero de 2021, enviado por la Dirección de Talento Humano del SENAE, dicha institución dejó sin efecto el acto por el cual dio por terminado el contrato de servicios ocasionales No. 2019-00128, esto es, el correo electrónico de 26 de diciembre de 2019. En dicho correo, además, se informó a la accionante que:

en el transcurrir de los días se le hará llegar para la suscripción de su Contrato de Servicios Ocasionales con el SENA E para que preste sus servicios en la Dirección Distrital de Tulcán, en calidad de Inventariador, bajo el Grupo Ocupacional Servidor Público de Apoyo 4, Grado 6, RMU \$ 733, esto es hasta el 31 de diciembre de 2021, por lo que a partir del 05 de enero de 2021 deberá restituirse a sus labores en el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

- 26.** En virtud de lo expuesto, de la revisión de la sentencia de primera instancia, la Corte encuentra que el SENA E notificó la terminación del contrato de servicios ocasionales a la accionante a través de un correo electrónico de 26 de diciembre de 2019. De ahí que, por cuanto se ha constatado que la entidad accionada dejó sin efecto la mencionada terminación, se considera que el SENA E dio cumplimiento a la primera medida de reparación.
- 27.** Ahora bien, el SENA E cumplió la medida el 4 de enero de 2021, a pesar de que la sentencia fue dictada el 16 de marzo de 2020. Es decir, el SENA E cumplió con la medida de manera tardía. Por ello, esta Corte llama la atención al SENA E toda vez que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento.

4.2. Sobre la segunda medida de reparación integral

- 28.** Respecto a la segunda medida de reparación relativa al reintegro inmediato al lugar de trabajo de la accionante, la Corte observa que mediante memorando No. SENA E-DNJ-2020-0254-M de 12 de mayo de 2020, el director nacional jurídico aduanero solicitó a la directora nacional de talento humano se dé cumplimiento a la sentencia de primera instancia, por considerar que, de conformidad con el artículo 24 de la LOGJCC, el recurso de apelación interpuesto por el SENA E no suspendía la ejecución de la sentencia. En virtud de ello, mediante memorando No. SENA E-DNH-2020-0901-M de 13 de mayo de 2020, la directora nacional de talento humano, después de revisar que el SENA E no contaba con los recursos para cubrir los gastos de reintegro de la accionante, solicitó al director financiero que se realicen las gestiones necesarias para *“obtener la aprobación de la reforma de incremento presupuestario para el Grupo 51 – Gastos de Personal, y este a su vez sea solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de cumplir con el reintegro y compromiso de pago que mantenemos pendiente hasta la presente fecha”*.
- 29.** Luego, mediante memorando No. SENA E-DNH-2020-0933-M de 18 de mayo de 2020, la directora nacional de talento humano solicitó a la directora financiera del SENA E que, debido a que no existen los recursos para cubrir el reintegro de la accionante, se ingrese la solicitud de incremento presupuestario en el sistema del Ministerio de Economía y Finanzas *“para que esta Cartera de Estado nos proporcione los recursos financieros y cumplir con el mandato judicial”*. Dicha solicitud fue ingresada el 22 de mayo de 2020 en el sistema del Ministerio de Economía y Finanzas⁴.

⁴ Fojas 58 del expediente constitucional.

- 30.** A continuación, mediante oficio No. SENAE-DNH-2020-0370-OF de 4 de junio de 2020, la directora nacional de talento humano del SENAE remitió una insistencia al Ministerio de Economía y Finanzas para que se apruebe la reforma de incremento presupuestario:

por el valor de \$11.510,60 para cubrir los gastos por reintegro de la señora Lorena Sandoval Hidalgo, misma que fue ingresada con la Inter Nro. CO2-0102 en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSIGEF), con fecha 22 de mayo de 2020, puesto que a la presente fecha la Institución no cuenta con la disponibilidad presupuestaria suficiente para asumir el pago de los haberes dejados de percibir y reintegro de la señora Sandoval Hidalgo, ya que el dinero asignado a inicios del presente ejercicio fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se encuentra comprometido para cubrir los gastos a ejecutarse en los próximos meses del presente ejercicio fiscal.

- 31.** El SENAE insistió al Ministerio de Economía y Finanzas en el pedido anterior el 3 de julio de 2020 mediante oficio No. SENAE-DNH-2020-0409-OF. La solicitud de aprobación de incremento presupuestario fue rechazada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante correo electrónico de 10 de julio de 2020. Ante dicha negativa, mediante oficio No. SENAE-DNH-2020-0432-OF de 17 de julio de 2020, la directora nacional de talento humano indicó al Ministerio de Economía y Finanzas que, si bien el SENAE refleja saldos, estos se encuentran comprometidos para gastos del personal de los próximos meses. Por lo cual, solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas que se indique si existen directrices para proceder en este caso, en los siguientes términos:

que si bien a la presente fecha el SENAE refleja saldos, los mismos se encuentran comprometidos para los Gastos de Personal a efectuarse en los próximos meses del presente ejercicio fiscal; es decir, si la Institución asume el valor USD 11.510,60, que se gastaría por el reintegro de la señora Lorena Sandoval, tendría un déficit para cubrir los gastos de personal en los últimos meses del 2020 [...] Con base en lo expuesto, y debido a que no se cuenta con los recursos para el reintegro de la señora Lorena Sandoval, dispuesto mediante sentencia emitida dentro de la Acción de Protección Nro. 04281-2020-00291, ya que como se indicó, los saldos que refleja el SENAE se encuentran comprometidos para los Gastos de Personal a efectuarse en los próximos meses del presente ejercicio fiscal, se solicita de la manera más respetuosa se sirva indicarnos si el MEF cuenta con directrices sobre este tipo de requerimientos, a fin de poder justificar ante los jueces competentes la imposibilidad de cumplir con el fallo judicial.

- 32.** Debido a la falta de respuesta por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, a través del oficio No. SENAE-DNH-2020-0471-OF de 08 de agosto de 2020, el SENAE insistió en su pedido relativo a las directrices para actuar.
- 33.** El 19 de noviembre de 2020⁵, mediante memorando No. SENAE-DFI-2020-1176-M de 19 de noviembre de 2020, la directora financiera informó a la directora nacional de talento humano que han verificado los saldos del flujo presupuestario, confirmando la disponibilidad de recursos, y que “se procedió con la firma en físico de la certificación

⁵ De la revisión del expediente no se encuentra constancia de lo sucedido en el procedimiento de ejecución de la sentencia de primera instancia entre el 8 de agosto y el 19 de noviembre de 2020.

de proyección presupuestaria de fecha 17 de noviembre de 2020, de acuerdo al formato establecido por el Ministerio de Finanzas”.

34. Posteriormente, en memorando No. SENAE-DNH-2020-3089-M de 26 de noviembre de 2020, la directora nacional de talento humano puso en conocimiento de la directora general del SENAE la necesidad de solicitar autorización al Ministerio de Trabajo para suscribir un nuevo contrato de servicios ocasionales con la accionante, de conformidad con la normativa vigente⁶. Dicha solicitud fue recogida en el informe técnico remitido por la directora general del SENAE mediante oficio No. SENAE-SENAE-2020-1091-OF de 03 de diciembre de 2020 al Ministerio de Trabajo.

35. En oficio No. MDT-SFSP-2020-2163 de 22 de diciembre de 2020, el Ministerio de Trabajo sostuvo que:

en razón de sus atribuciones tiene competencia para autorizar contrataciones de servicios ocasionales, en virtud del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2019-375, de 05 de diciembre de 2019, que conforme su artículo 7, dichas contrataciones son únicamente para satisfacer necesidades NO PERMANENTES, por lo que, en el presente caso, la Institución es la única responsable de dar cumplimiento a las sentencias que se ha puesto en conocimiento a este Ministerio, considerando que la decisión judicial es inter partes y no erga omnes.

36. A continuación, en oficio No. SENAE-DNH-2020-0867-OF de 24 de diciembre de 2020, el SENAE solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas la elaboración de reformas web para la actualización en el distributivo institucional en el Subsistema Presupuestario de Remuneración y Nómina. El 30 de diciembre de 2020, mediante memorando No. SENAE-DNH-2020-3303-M, el SENAE elaboró un informe técnico para la suscripción del contrato de servicios ocasionales para reincorporar a la accionante. Finalmente, el 5 de enero de 2021, el SENAE suscribió un contrato de servicios ocasionales con la accionante para que preste sus servicios de “inventariadora”, bajo el “grupo ocupacional Servidor Público de Apoyo 4, Grado 6”⁷.

⁶ Artículo 4 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-375: **“De la autorización del contrato de servicios ocasionales.- El plazo máximo de duración del contrato de servicios ocasionales será hasta de doce meses continuos o discontinuos para satisfacer necesidades no permanentes de la institución. El contrato de servicios ocasionales no podrá ser prorrogado únicamente por el transcurso del tiempo, adicionalmente la UATH Institucional deberá cumplir los requisitos legales correspondientes para la prórroga de conformidad con el art. 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público y las directrices emitidas en este Acuerdo.”** **“Artículo 7.- De la autorización de contratos de servicios ocasionales.- Todos los contratos de servicios ocasionales que vayan a suscribirse con cargo al Grupo 51 (Gasto Corriente), deberán ser autorizados por el Ministerio del Trabajo para satisfacer necesidades institucionales exclusivamente no permanentes, considerando que las actividades no permanentes son para satisfacer situaciones temporales de la institución, es decir, circunstancias que no tienen el carácter continuo en la actividad diaria de la misma. En este caso, la UATH institucional remitirá a su máxima autoridad un informe motivado que justifique la necesidad excepcional de contratación personal bajo servicios ocasionales, tomando en cuenta que dicha contratación no sobrepase el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante y que cuenten con certificación presupuestaria correspondiente, en concordancia a lo establecido en el artículo 58 de la LOSEP, artículo 143 de su Reglamento General y en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”.**

⁷ Fojas 78 del expediente constitucional.

- 37.** Así, de la revisión del expediente, se encuentra que la accionante fue reincorporada el 5 de enero de 2021 al lugar de trabajo que venía desempeñando al momento de ser separada de sus funciones. Ahora bien, conforme se desprende de la sentencia alegada como incumplida, la restitución al puesto de trabajo de la accionante debió realizarse de manera inmediata a partir de la notificación de la sentencia de 16 de marzo de 2020. No obstante, a pesar de que la sentencia de primera instancia fue emitida y notificada el 16 de marzo de 2020, esta Corte observa que la entidad accionada dio cumplimiento a la medida de reintegro recién el 5 de enero de 2021, es decir, alrededor de 10 meses después de la notificación de la sentencia.
- 38.** Esta Corte no puede dejar de observar que mediante memorando No. SENAE-DNJ-2020-0254-M de 12 de mayo de 2020, el director nacional jurídico aduanero solicitó a la directora nacional de talento humano se dé cumplimiento a la sentencia de primera instancia, toda vez que, de conformidad con el artículo 24 de la LOGJCC, el recurso de apelación interpuesto por el SENAE, no suspendía la ejecución de la sentencia. Además, se observa que el SENAE realizó varias acciones para dar cumplimiento a la sentencia: emitió informes, solicitó y realizó varias insistencias al Ministerio de Economía y Finanzas para la aprobación del incremento presupuestario, así como emitió directrices para proceder a la reincorporación de la accionante.
- 39.** Es decir, el SENAE adoptó acciones luego de la notificación de la sentencia de primera instancia para el cumplimiento de la medida en cuestión. Sin embargo, de la actuación del SENAE se desprende que no tenía claro el procedimiento de ejecución de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de primera instancia, pues ante su solicitud de incremento presupuestario, el Ministerio de Economía y Finanzas respondió que el SENAE debía ejecutar los saldos que mantenía. Asimismo, frente al requerimiento realizado por el SENAE al Ministerio de Trabajo de aprobar la contratación de la accionante a través de un contrato de servicios ocasionales, el Ministerio de Trabajo indicó que no le correspondía la autorización por cuanto el SENAE era la única institución responsable de dar cumplimiento a la sentencia. De ahí que la Corte verifica que, si bien el SENAE adoptó acciones inmediatas después de la emisión de la existencia, fue negligente en el cumplimiento de la misma.
- 40.** Al respecto, es de resaltar que la Corte Constitucional ha señalado que “*el cumplimiento extemporáneo de [las sentencias o resoluciones], puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad*”⁸. Toda vez que la interposición del recurso de apelación no suspende la ejecución de la sentencia de acción de protección cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada, de acuerdo con el artículo 24 de la LOGJCC, esta Corte verifica que, si bien la entidad accionada realizó actuaciones inmediatas a partir de la notificación de la sentencia de primera instancia y cumplió con la restitución de la accionante a su puesto de trabajo en el SENAE, lo hizo de forma tardía.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-11-IS/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 27.

41. En virtud del retardo en el cumplimiento por parte de la entidad accionada, esta Corte verifica la existencia de un perjuicio en contra de la accionante, razón por la que debe recibir una reparación por dicho retardo⁹.
42. Por lo expuesto, el SENAE debe reparar el perjuicio que ocasionó a la accionante por el cumplimiento tardío de la sentencia. Tal período inició desde la notificación de la sentencia de primera instancia de 16 de marzo de 2020 y concluyó con la suscripción del contrato de servicios ocasionales entre el SENAE y la accionante el 5 de enero de 2021.
43. De conformidad con lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰, la reparación económica por la demora en el cumplimiento de la medida que ordenó el reintegro inmediato al lugar de trabajo de la accionante, se determinará por la justicia contencioso administrativa de conformidad con el proceso establecido en la sentencia No. 011-16-SIS-CC y en aplicación a los siguientes parámetros: se deberán calcular todos los ingresos que habría obtenido la accionante por el ejercicio de su puesto desde que se ordenó su reintegro al SENAE hasta que dicha orden se hizo efectiva. Ahora bien, debido a que en la sentencia de 16 de marzo de 2020 se ordenó el pago de los haberes dejados de percibir desde que se produjo la vulneración, que se encuentra bajo el conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito¹¹, con el proceso número 17811-2021-02072, esta Corte ordena a dicho Tribunal que en la determinación en cuestión considere que el monto a pagar deberá comprender los ingresos dejados de percibir por la accionante desde que se produjo la vulneración de derechos el 26 de diciembre de 2019 hasta que se reintegró a la accionante el 5 de enero de 2021. En el supuesto de que cuando se notifique con esta sentencia al tribunal en cuestión ya haya determinado el monto de reparación económica por el periodo de tiempo entre el 26 de diciembre de 2019 y el 5 de enero de 2021, entonces, no corresponde un pago por el cumplimiento tardío, pues bajo dicho supuesto ya se habría compensado a la accionante.
44. En el supuesto de que la accionante haya laborado en alguna institución pública durante el periodo en cuestión, los haberes laborales percibidos durante ese periodo deberán ser descontados del monto correspondiente a los haberes dejados de percibir. A pesar de que la obligación de la institución accionada era dar cumplimiento oportuno a la sentencia, dado que la Corte evidenció que se realizaron actuaciones inmediatas a partir de la notificación de la sentencia con el fin de cumplirla, la reparación económica por la demora en el cumplimiento no deberá considerar el pago de intereses.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 24-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 48-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 38; Sentencia No. 24-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 23.

¹¹ De la revisión del SATJE, se verifica que el proceso de determinación del monto correspondiente a los haberes dejados de percibir, ordenados en favor de la accionante, se encuentra bajo conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, signado con el número 17811-2021-02072.

4.3. Sobre la tercera medida de reparación integral

45. En cuanto a la tercera medida de reparación relativa al pago de los haberes dejados de percibir que debían ser establecidos por la jurisdicción contencioso administrativa, la Corte Constitucional verifica que, según el informe del SENAЕ remitido a esta Corte el 30 de septiembre de 2021, hasta el momento no se ha emitido la liquidación de valores a pagar. Por su parte, en el informe de la Defensoría del Pueblo se afirma que dicha liquidación se encuentra tramitándose en la jurisdicción contenciosa administrativa.
46. De la revisión del SATJE, se verifica que el proceso de determinación del monto, correspondiente a los haberes dejados de percibir, se encuentra bajo conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, signado con el número 17811-2021-02072. La última actuación constante en dicho proceso corresponde al acta de posesión de la perito encargada de la determinación del monto en cuestión de 5 de octubre de 2021.
47. En virtud de lo expuesto, toda vez que hasta ahora la jurisdicción contencioso administrativa no ha fijado el monto a pagar a la accionante por concepto de los haberes dejados de percibir, la medida en cuestión todavía no puede ser cumplida por el SENAЕ. Una vez que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito determine el monto a pagar a la accionante, el SENAЕ deberá cumplir inmediatamente con el pago de los haberes dejados de percibir.

4.4. Sobre la cuarta medida de reparación integral

48. En lo concerniente a la medida de satisfacción de realización de disculpas públicas en el portal web del SENAЕ, así como en un periódico de mayor circulación en Carchi en el término máximo de quince días, la Corte observa que el SENAЕ indicó en su informe remitido a la Corte el 30 de septiembre de 2021 que la medida fue cumplida *“a través de la publicación en prensa efectuada en el diario LA PRENSA de fecha 19 de julio del 2020 y a través de la página web institucional”*. El cumplimiento de esta medida fue ratificado por parte de la Defensoría del Pueblo en su informe de 30 de septiembre de 2021.
49. Al respecto, esta Corte encuentra que el SENAЕ publicó sus disculpas en el diario La Prensa el 19 de julio de 2020. Es decir, el SENAЕ cumplió con esta medida de manera tardía pues de acuerdo con la sentencia, debía publicar sus disculpas en el término de quince días desde la notificación de la sentencia, esto es, a partir del 16 de marzo de 2020.
50. En cuanto a la publicación en la página web del SENAЕ, mediante escrito de 18 de octubre de 2021, el SENAЕ remitió a esta Corte la captura de pantalla en la que se reflejan las disculpas públicas efectuadas por la entidad accionada. De ahí que se considera que la medida en cuestión ha sido cumplida. Ahora bien, de dicha captura de pantalla no se desprende una fecha en la que las disculpas públicas fueron publicadas en la página web del SENAЕ. No obstante, según la providencia de seguimiento No.

003-DPE-DPC-2020-JC de 10 de junio de 2020 suscrita por delegada provincial de la Defensoría del Pueblo del Carchi, hasta dicha fecha la medida en cuestión aún no había sido cumplida. Por lo expuesto, se verifica que la medida en cuestión se cumplió de manera tardía por cuanto no fue realizada en el término de quince días antes mencionado.

51. Toda vez que las disculpas públicas a través de una publicación por la prensa y por la página web del SENA E no fueron efectuadas dentro del término de quince días desde la notificación de la sentencia, la Corte declara que el cumplimiento de esta medida fue realizado de manera tardía. En consecuencia, la Corte Constitucional llama la atención al SENA E y le recuerda su obligación de dar cumplimiento a las medidas dentro de los términos ordenados en las sentencias constitucionales.

5. Decisión

52. 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. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento planteada.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia dictada el 16 de marzo de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán.
3. Disponer que, como medida de reparación por la demora en el cumplimiento de la sentencia, el SENA E cancele a favor de la accionante el monto que establezca la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con lo establecido en los párrafos 42, 43 y 44 *ut supra*. Para el efecto, en aplicación de los principios de concentración y celeridad, y con el fin de evitar dilaciones innecesarias, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá copias certificadas de este expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito que está conociendo el proceso signado con el número 17811-2021-02072. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo podrá solicitar los documentos que considere pertinentes para establecer el valor de la reparación.
4. Disponer que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo informe a la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán sobre la determinación del monto de reparación económica y su pago.
5. Disponer que, en el término de treinta días contados desde que el Tribunal Contencioso Administrativo determine el monto correspondiente a la reparación económica, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, informe documentadamente a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento del pago de la reparación económica a favor del accionante.

6. Llamar la atención del SENAE por el cumplimiento tardío de la sentencia dictada el 16 de marzo de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán.

53. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL