

Quito, D.M., 25 de octubre de 2023

CASO 193-22-IS

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

SENTENCIA 193-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional recalca que la acción de incumplimiento, por ser subsidiaria, debe activarse –entre otros requisitos– cuando la sentencia cuyo cumplimiento se demanda está ejecutoriada. En el presente caso, al haber estado pendientes de resolución dos recursos de apelación, 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 10 de mayo de 2022, Franklin Libardo Paspuezan Pérez (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del presidente de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito 10D01 Ibarra-Pimampiro, de la Coordinación Zonal 1 Educación y de la Procuraduría General del Estado, en la que impugnó las resoluciones que lo destituyeron de su cargo de docente.¹
2. El Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, mediante sentencia dictada el 15 de julio de 2022, declaró con lugar la demanda, dejó sin efecto las resoluciones impugnadas, ordenó, principalmente,² que se emita una nueva resolución en la que se considere el principio de proporcionalidad de las sanciones y la sentencia 376-20-JP/21 de la Corte Constitucional, dispuso el reintegro inmediato del accionante a su cargo como docente y dejó a salvo el derecho de acción para el pago de la reparación económica. El 1 de agosto de 2022, la mencionada judicatura negó el recurso de ampliación interpuesto por el accionante.

¹ Proceso judicial 10243-2022-00017.

² Además, la sentencia dispuso “como mecanismo de no repetición y respecto a la vulneración al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación. Se dispone que la parte accionada (legitimado pasivo), motiven sus decisiones ajustadas a la Constitución de la República, Tratados Internacionales de Derechos Humanos y los diferentes pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional como es la sentencia No. 1158-17-EP-21 de fecha 20 de octubre del 2021”.

3. En contra de la sentencia detallada en el párrafo anterior, el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación, respectivamente.
4. El 7 de octubre de 2022, Franklin Libardo Paspuezan Pérez presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
5. De conformidad con el sorteo realizado el 7 de octubre de 2022, correspondió el conocimiento de la causa al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien el 15 de agosto de 2023 avocó su conocimiento.
6. El 25 de noviembre de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura aceptó parcialmente los recursos de apelación –ver párrafo 3 *supra*– y modificó la cuarta medida de reparación integral –reintegro inmediato del accionante– por lo siguiente:

[...] 4. Se dispone el reintegro del ciudadano FRANKLIN LIBARDO PASPUEZAN PÉREZ al Ministerio de Educación en la jerarquía y remuneraciones que se hallaba ocupando hasta antes de la Resolución Nro. 043-2019-JDRC10D01-AJ *pero con la situación laboral de encontrarse suspendido con remuneración hasta la conclusión del sumario administrativo*, reintegro que regirá a partir de la fecha de emisión de la sentencia de primera instancia [énfasis añadido].

7. El 22 de diciembre de 2022, el Ministerio de Educación presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación; demanda que se inadmitió a trámite³ mediante auto emitido el 8 de mayo de 2023 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

2. Competencia

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

³ Auto de inadmisión de la causa 236-23-EP. Además, se ordenó el envío de la causa a la Sala de Selección.

3. Resolución cuyo cumplimiento se demanda

9. El accionante solicita el cumplimiento de la cuarta medida de reparación ordenada por el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura en la sentencia de 15 de julio de 2022, misma que en su parte pertinente dispone “4.- Se dispone reintegrar inmediatamente a su puesto de trabajo al Lcdo. Franklin Libardo Paspuezán Pérez, con cédula [...] para lo cual, las autoridades administrativas del Ministerio de Educación que destituyeron al accionante deberán realizar las acciones legales pertinentes”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

10. En su demanda de acción de incumplimiento, el accionante sostiene que el 18 de julio y el 1 de agosto de 2022 solicitó a la Coordinación Zonal 1 del Ministerio de Educación, a la Dirección Distrital 10D01 del Ministerio de Educación y a la Unidad Educativa “17 de Julio”, el reintegro inmediato a su cargo de conformidad con la sentencia dictada el 15 de julio de 2022 por el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura. Sin embargo, hasta la fecha de presentación de su demanda ante la Corte Constitucional, los legitimados pasivos no habrían dado cumplimiento a lo ordenado.

4.2. Argumentos de la entidad accionada

11. El Ministerio de Educación informó que ya habría cumplido con la sentencia puesto que con acción de personal 6389861-IODOI-RRHH-AP habría reintegrado al accionante.

5. Cuestión previa

12. De la revisión integral de los antecedentes del presente caso, esta Corte advierte que al momento de presentación de la acción de incumplimiento existían recursos pendientes de resolución en contra de la sentencia cuyo cumplimiento hoy se exige, esto es, los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Educación y por la Procuraduría General del Estado en contra de la sentencia de 15 de julio de 2022 –ver párrafos 2, 3 y 4 *supra*–. Por consiguiente, previamente a emitir un pronunciamiento de fondo dentro de esta causa, es necesario responder al siguiente problema jurídico: **La sentencia dictada el 15 de julio de 2022 por el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura ¿era objeto de acción de incumplimiento?**

- 13.** El artículo 163 de la LOGJCC prevé que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y solo “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
- 14.** La jurisprudencia reciente de este Organismo se ha referido a la necesidad de preservar el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, pues solo debe ejercerse cuando el mecanismo de ejecución ordinario de las decisiones constitucionales –es decir, el que está a cargo de las autoridades judiciales constitucionales de instancia– no es eficaz. Especialmente, la sentencia 103-21-IS/22 insistió:

[...] Sobre la base de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte ha sostenido de forma reiterada 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 o la juzgadora 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, una vez que hayan agotado “todos los medios que sean adecuados y pertinentes” para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC.

- 15.** En esta línea, la sentencia 38-19-IS/22 recalcó la obligación que tienen los jueces y juezas de primera instancia “de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales”,⁴ para lo cual, pueden ejercer, dependiendo del caso, cualquiera de sus facultades –de seguimiento, coercitivas y correctivas, modulativas y sancionatorias–⁵ con el objetivo de ejecutar integralmente la decisión constitucional. Por este motivo, “únicamente cuando los medios empleados no hayan sido eficaces, se puede proponer una acción de incumplimiento para que la Corte Constitucional asuma la competencia en la ejecución del fallo”.⁶
- 16.** De manera que, la ejecución de sentencias constitucionales corresponde a los jueces y juezas constitucionales de primera instancia que conocieron la garantía y, solo de forma subsidiaria, ante escenarios de inejecución o defectuosa ejecución, en los que las medidas tomadas por los jueces y juezas de ejecución sean ineficaces, la Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

⁴ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrafo 33.

⁵ *Ibidem*, párrafos 41 al 46.

⁶ *Ibidem*, párrafo 48.

17. Adicionalmente, aun cuando la sentencia constitucional de primera instancia no esté ejecutoriada por la interposición de recursos horizontales o verticales, su cumplimiento no puede suspenderse; sin embargo, “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]”⁷ y, “únicamente corresponderá a esta Corte, de manera subsidiaria, resolver acciones de incumplimiento de sentencias de decisiones en firme”.⁸ Esto, porque debido a la subsidiariedad de la acción de incumplimiento, no corresponde que la Corte se pronuncie sobre una sentencia que aún es susceptible de modificación o de ser dejada sin efecto.
18. Al respecto, en la sentencia 5-17-IS/21, la Corte Constitucional sostuvo que el activar una acción de incumplimiento cuando la sentencia de primera instancia aún no estaba ejecutoriada:
- [...] tuvo como consecuencia inmediata la apertura de un expediente constitucional, que pasó a formar parte de la carga procesal a ser resuelta en el diario despacho de causas. Al respecto, se precisa que esta Corte no desconoce las legítimas pretensiones de los diversos peticionarios que activan una vía constitucional y que merecen, sin duda alguna, una respuesta motivada. Sin embargo, casos como el presente, sustentados en una indebida interposición de una acción de incumplimiento de sentencia, adquieren una dimensión de indebida carga procesal, que demanda la ocupación de tiempo y recursos estatales, con los que se podría atender otras acciones debidamente interpuestas.
19. 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.⁹
20. Ahora bien, en el caso concreto, se activó la acción de incumplimiento respecto de la sentencia dictada el 15 de julio de 2022 por el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, en contra de la que se encontraban pendientes de resolución dos recursos de apelación, es decir, al momento en que se presentó la acción de incumplimiento no estaba ejecutoriada la sentencia cuyo cumplimiento se exige, por tanto, no podía ser considerada como objeto de dicha acción. Es oportuno recordar que si bien en este momento la

⁷ CCE, sentencia 2-21-IS/23, 19 de abril de 2023, párrafo 17.

⁸ *Ibidem*, párrafo 19.

⁹ CCE, sentencia 49-21-IS/23, párrafo 26.

sentencia se encuentra ejecutoriada, de conformidad con la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento, los requisitos para su procedencia no son subsanables.¹⁰

- 21.** Finalmente, la conclusión determinada en el párrafo anterior no obsta que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en el RSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y respetando el carácter subsidiario de esta acción, la persona afectada pueda presentar una nueva acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional, siempre y cuando alegue acciones u omisiones distintas a las de la primera acción, las cuales –en lo principal– se relacionarían con la ineficacia de las medidas adoptadas por el juez de instancia para la ejecución de la decisión constitucional.

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 *193-22-IS*.
- 2.** *Disponer* la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁰ CCE, sentencia 23-20-IS/23, párrafo 61.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL