

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 50-23-IS

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

SENTENCIA 50-23-IS

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento remitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito a petición de parte, en el marco de una cuantificación de reparación económica. Se verifica que dicho órgano no se encuentra habilitado para remitir un proceso a la Corte Constitucional para el inicio de una acción de incumplimiento, pues esto es competencia de la autoridad judicial ejecutora.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso originario

1. El 30 de junio de 2021, la señora Elizabeth Vásquez Cumbal presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública por considerar que la terminación de su relación laboral vulneró sus derechos de mujer embarazada a no ser discriminada, al trabajo, a una vida digna, a la igualdad formal y material, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación. La causa se signó con el número 17230-2021-10716.
2. El 14 de julio de 2021, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito resolvió aceptar la acción propuesta por identificar la violación de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al trabajo y a la estabilidad laboral “por fuero de embarazada”. En consecuencia dispuso varias medidas de reparación integral.¹

¹ A saber: “1.Reintegro en forma inmediata a su puesto de trabajo a la señora Elizabeth Vásquez Cumbal de gerente general del Hospital General Enrique Garcés que lo venía desempeñando en dicha institución cargo que lo desempeñará [...] hasta el fin del periodo fiscal en que concluya su periodo de lactancia; 2 Pague los haberes dejados de percibir por la accionante desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales; esto es desde el 25 de junio de 2021; 3. Ofrezca disculpas públicas; 4. Publique durante un mes en la página principal de su portal web institucional los artículos 58 de la LOSEP y 146 del Reglamento a fin de que dichas disposiciones sean conocidas y aplicadas por todos; 5. Delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.”

3. Inconforme con la decisión, el Ministerio de Salud Pública interpuso recurso de apelación. El 31 de enero de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió rechazar el recurso y en aplicación del principio *iura novit curia* reformar la sentencia subida en grado en cuanto a las medidas de reparación integral.²

1.2. Proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario

4. El 14 de junio de 2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**TDCA**”) avocó conocimiento del proceso y para la cuantificación de la reparación económica dispuesta en la sentencia de 31 de enero de 2022 designó como perito al señor Darío Rubén Pazmiño Pavón (“**perito**”). La causa se signó con el número 17811-2022-01111.
5. Después de la posesión respectiva, el perito presentó el informe y concluyó que “la Ministra de Salud Pública cancele a la señora Elizabeth Vásquez Cumbal [...] la cantidad de USD 27 381,58”.
6. Tras haber corrido traslado con el informe a las partes procesales y al no haber presentado observaciones, el 30 de agosto de 2022, el TDCA aceptó parcialmente el informe y dispuso el pago de \$ 27 008,70, no obstante, recalcó que “de este monto se descontará los valores de aportes personales al [IESS] por la suma de \$ 2.639,25. En consecuencia, se dispone el pago de \$ 24.369,49”.
7. Luego de concederle a la entidad accionada varios términos para el pago de la reparación económica, el TDCA en auto de 2 de febrero de 2023, estimó “pertinente otorgar el término perentorio de 8 días con el objeto de que [se pague] la reparación económica”.

² En los siguientes términos: “**1.** El Ministerio de Salud Pública, compensará a la legitimada activa Elizabeth Vásquez Cumbal, en calidad de gerente del Hospital General Enrique Garcés para el derecho al cuidado hasta el fin de su periodo de lactancia, que comprenderá los siguientes componentes: 1.1) La misma remuneración que venía percibiendo por el resto de meses de embarazo; 1.2) La misma remuneración que venía percibiendo por 14 semanas de cuidado (licencia de maternidad); y, 1.3) La misma remuneración que venía percibiendo por el tiempo que reste para cumplir el periodo de lactancia previsto en la ley. **Para efectos de esta reparación económica, se estará a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 2.** Que el Ministerio de Salud Pública [...] le ofrezca disculpas públicas por los derechos que le fueron violentados; **3.** Que el Ministerio de Salud Pública, publique durante un mes en la página principal de su portal web institucional, el contenido de los párrafos 182, 183, 184 y 185 de la sentencia No. 3-19/20 y acumulados, sobre el alcance de los derechos de las mujeres en estado de embarazo, a fin de que las disposiciones emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador sean conocidas y aplicadas por todos los directivos, empleados y ciudadanía que visitan la página web de la Entidad Pública Ministerio de Salud; **4.** [...] En lo demás, se confirma la sentencia subida en grado en lo que respecta a la vulneración de derechos constitucionales” (énfasis añadido).

8. Debido al incumplimiento, el 30 de marzo de 2023, la señora Elizabeth Vásquez Cumbal presentó ante el TDCA una acción de incumplimiento de sentencia.
9. El 17 de abril de 2023, el TDCA “en atención al pedido de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales y de conformidad con el artículo 164 de la [LOGJCC] orden[ó] remitir el proceso a la Corte Constitucional”.
10. El 18 de julio de 2023, el TDCA “en aplicación de la sentencia 8-22-IS/22 y una vez cuantificado el monto de reparación económica” dispuso que se remitan copias certificadas del proceso 17811-2022-01111 a la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito “a fin de que procedan con la ejecución del auto de 30 de agosto de 2022”.

1.3. Proceso ante la Corte Constitucional

11. El 8 de mayo de 2023, el proceso de cuantificación de la reparación económica fue recibido en la Corte Constitucional. La causa se signó con el número 50-23-IS y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
12. El 20 de junio de 2024, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y solicitó que, la señora Elizabeth Vásquez Cumbal, el Ministerio de Salud Pública, el TDCA y la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito se pronuncien sobre la acción de incumplimiento.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la CRE, 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

14. La sentencia de 31 de enero de 2022 ordenó que el Ministerio de Salud de Pública:
 1. Compense a la legitimada activa Elizabeth Vásquez Cumbal, en calidad Gerente del Hospital General Enrique Garcés para el derecho al cuidado hasta el fin de su periodo de lactancia, que comprenderá los siguientes componentes: 1) La misma remuneración que venía percibiendo por el resto de meses de embarazo; 2) La misma remuneración que venía percibiendo por 14 semanas de cuidado (licencia de maternidad); y, 3) La misma remuneración que venía percibiendo por el tiempo que reste para cumplir el periodo de

lactancia previsto en la ley. Para efectos de esta reparación económica, se estará a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional;

2. Ofrezca disculpas públicas al momento de la compensación a la señora doctora Elizabeth Vásquez Cumbal por los derechos que le fueron violentados;
3. Publique durante un mes en la página principal de su portal web institucional, el contenido de los párrafos 182, 183, 184 y 185 de la sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados [...] sobre el alcance de los derechos de las mujeres embarazadas [...].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la accionante

15. En su demanda, la accionante afirma que “el legitimado pasivo ha buscado de todas las maneras encontrar justificación para el impago, sin demostrar esfuerzo alguno para dar cumplimiento a sus obligaciones establecidas”. Por tanto, “hasta la fecha no se ha realizado el pago [...] lo que reitera la vulneración de mis derechos constitucionales”.
16. En este contexto, la accionante indica que la Corte Constitucional debe determinar “si la sentencia que ha quedado singularizada ha sido cumplida en su totalidad tomando en cuenta el tiempo transcurrido y la falta de gestión por parte del Ministerio de Salud Pública”.
17. Con base en los argumentos expuestos, la accionante en lo medular solicita que “se obligue al Ministerio de Salud Pública el cumplimiento en su totalidad de las sentencias [...]” y el mandamiento de ejecución dictado por el TDCA.

4.2 Argumentos de la autoridad judicial ejecutora

18. El 28 de junio de 2024, la señora Celma Cecilia Espinoza Venegas, jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito tras detallar el acontecer procesal informó que “ha cumplido con todos los preceptos legales establecidos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para que se dé cumplimiento con lo ordenado en sentencia.”

4.3 Argumentos del TDCA

19. El 3 de julio de 2024, el TDCA manifestó que “en consonancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 8-22-IS/22, el Juez que emitió la sentencia dentro

de la acción de protección [...] es el ejecutor de su decisión y esta jurisdicción tiene la competencia exclusiva de calcular el monto de la reparación.”

4.4 Argumentos de la entidad accionada

- 20.** La entidad accionada no ha remitido ningún tipo de información pese a haber sido requerida mediante providencia de 20 de junio de 2024.

5. Cuestión previa

- 21.** Previo 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.³
- 22.** De los antecedentes procesales se desprende que la accionante planteó una acción de incumplimiento en la que solicitó al TDCA el envío del expediente a la Corte Constitucional. Para su conocimiento:

Solicito se disponga al TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA [...] remita el expediente del juicio 17811202201111 a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento de la autoridad obligada, respetando los términos [...] previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

- 23.** En atención a la presentación de la acción de incumplimiento, el TDCA mediante providencia de 17 de abril de 2023 ordenó la remisión del proceso a la Corte Constitucional. El secretario lo remitió mediante oficio 17811-2022-01111-OFICIO-01240-2023 (Causa 17811202201111) de 3 de mayo de 2023. Por tanto, se verifica que la acción de incumplimiento fue remitida por el TDCA a la Corte Constitucional, a petición de parte.
- 24.** En este contexto, para que este Organismo pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, es necesario determinar si el TDCA se encontraba habilitado para remitir el expediente a la Corte Constitucional con el fin de dar inicio a la acción de incumplimiento de sentencia propuesta por la accionante. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

³ En la sentencia 56-18-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”.

¿El TDCA en el proceso de cuantificación de la reparación económica se encuentra habilitado para remitir la acción de incumplimiento propuesta por la accionante a este Organismo?

25. Los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, establecen los requisitos para el ejercicio y procedencia de la acción de incumplimiento. Estos requisitos pretenden evitar que esta acción se utilice como reemplazo del mecanismo de ejecución de las decisiones constitucionales, que está a cargo de los jueces de instancia.
26. En el desarrollo de los requisitos mencionados, esta Corte estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales. Y para que la Corte pueda asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional a través de la presentación de una acción de incumplimiento **“la persona afectada deberá requerir previamente al órgano competente esto es, al juez o la jueza constitucional de instancia que remita el expediente a este Organismo”** (énfasis añadido).⁴ Es decir, solamente estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de sentencia.
27. De ahí que, los tribunales distritales de lo contencioso administrativo son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral. Sin que, de sus competencias legales se desprenda la posibilidad de activar los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto que cuantifica una medida de reparación económica dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales.⁵
28. En el caso *in examine* se verifica que la sentencia que estableció las medidas de reparación fue emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la acción de protección 17230-2021-10716. Entre las medidas concedidas dispuso que se “compense” a la accionante a través del pago de diversos rubros económicos. Para el efecto, ordenó que se considere lo previsto en el artículo 19 de la LOGJCC.
29. En atención a lo dispuesto, el proceso fue remitido al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, quien avocó conocimiento y tras aprobar un informe pericial emitió un mandamiento de pago. Debido a la falta de pago, la accionante presentó una acción de incumplimiento y

⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30.

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

solicitó al TDCA su remisión a la Corte Constitucional para su conocimiento. Adicional a ello, de la revisión del proceso 17230-2021-10716, se verifica que la accionante no presentó una acción de incumplimiento ante el juez de la Unidad Judicial.

30. De lo detallado, se verifica que la acción de incumplimiento no se presentó ante el juez de instancia, el cual es el encargado de la verificación y ejecución de las medidas de reparación dictadas en el marco de la acción de protección. Al contrario, se propuso ante el TDCA, cuya única competencia legal se limita a la cuantificación del monto por concepto de reparación económica y excluye la posibilidad de que active los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto resolutorio que cuantifica una medida de reparación dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales.⁶ De modo que, la solicitud de remisión del proceso a la Corte Constitucional, en el presente caso, debió hacerse ante la jueza de la Unidad Judicial, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y en la jurisprudencia de la Corte.⁷
31. Por los argumentos esgrimidos, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa y corresponde desestimar la presente acción de incumplimiento.⁸

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción de incumplimiento **50-23-IS**.
2. Disponer la devolución del proceso 17811-2022-01111 al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

⁷ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

⁸ En este mismo sentido, ver sentencias 110-21-IS/24, 99-21-IS/23 y 63-22-IS/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 ordinaria de jueves 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL