

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 celer 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 ENCUENTRA 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 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.
- 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.

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