

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

CASO 83-22-IS

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

SENTENCIA 83-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada ante la Corte Constitucional respecto de la sentencia de 23 de octubre de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y del auto de 05 de octubre de 2021 dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, por cuanto el accionante no cumplió con los requisitos para presentar dicha acción de forma directa ante este Organismo.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de agosto de 2020, José Vicente Vera García (“**accionante**”) presentó una acción de protección con contra de la Dirección General de Aviación Civil (“**entidad accionada**”) por la terminación de su nombramiento provisional. El proceso recayó para conocimiento de la Unidad Judicial Civil, con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).¹
2. Mediante sentencia de 02 de septiembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial negó la acción de protección planteada por considerar que la misma era improcedente. El accionante interpuso recurso de apelación en contra de esta sentencia.
3. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) mediante sentencia de 23 de octubre de 2020 aceptó parcialmente el recurso de apelación; revocó la sentencia impugnada; declaró la vulneración de derechos constitucionales del accionante; y, dispuso varias medidas de reparación.² La entidad accionada interpuso recurso de

¹ Proceso signado con el número 17233-2020-02377.

² Como medidas de reparación dispuso:

i) El reintegro inmediato del accionante, en respeto a la temporalidad de su nombramiento provisional extendido con acción de personal Nro. RRHH-2017-0214 de 30 de mayo de 2017, en calidad de Abogado 1, en la Dirección General de Aviación Civil, hasta que exista el ganador del concurso de méritos y oposición para llenar la vacante de dicho puesto, en estricto cumplimiento del orden jurídico

ampliación y aclaración en contra de esta sentencia; pedido que fue negado con auto de 25 de noviembre de 2020.

4. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”) dentro del proceso de reparación económica,³ el 05 de octubre de 2021 ordenó a la entidad demandada el pago de USD\$ 20.342,50, que corresponden a las remuneraciones, décima tercera remuneración 2019-2021, décima cuarta remuneración 2019-2021 y fondos de reserva 2019-2021; también dispuso que se traslade el valor de USD \$ 3.915,40 al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) por aportes personales y patronales.
5. El Tribunal Distrital a través de varias providencias, dispuso a la entidad demandada el cumplimiento del auto resolutorio de mandamiento de ejecución de 05 de octubre de 2021. Mediante auto de 04 de marzo de 2022 el Tribunal Distrital, ante el pago parcial efectuado por la entidad demandada, dispuso que cancele la diferencia al accionante del valor de USD\$ 4.283,10. Posteriormente, el Tribunal Distrital mediante auto de 21 de marzo de 2022, dispuso que “En atención al escrito que se atiende y de forma previa a dictar lo que en derecho corresponda, se dispone a la entidad legitimada pasiva Dirección de Aviación Civil, cumpla lo ordenado en auto de sustanciación de fecha 04 de marzo de 2022, las 10h26 [...]”.
6. En auto de 07 de abril de 2022, el Tribunal Distrital señaló y dispuso lo siguiente:

Este Tribunal atreves (sic) de los decretos de 25 noviembre del 2021; 12 de enero; 04 de marzo y 21 de marzo de 2022, ha ordenado a la entidad legitimada pasiva Dirección General de Aviación Civil, dé fiel cumplimiento al auto de mandamiento de ejecución de reparación económica de 05 de octubre de 2021, sin que hasta la emisión del presente auto la entidad en mención haya puesto en conocimiento el cumplimiento del mismo.- En consecuencia y por medio de la Secretaría de la causa ofíciase a la Corte Constitucional del Ecuador con los antecedentes expuestos, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 22 numeral 2 y 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

7. Mediante auto de 06 de mayo de 2022, el Tribunal Distrital, indicó que “En atención al escrito que se provee [presentado por el legitimado activo José Vicente Vera García] y revisados que han sido los recaudos procesales se evidencia que lo solicitado por el

que rige la materia. ii) Se cancelen las remuneraciones que ha dejado de percibir desde su salida, incluidos beneficios de orden legal, aportes al IESS, pago de fondos de reserva [...].

³ Proceso signado con el número 17811-2021-00700.

recurrente se encuentra atendido conforme decreto inmediato anterior, para lo cual se dispone estar sujeto a lo dispuesto en decreto en mención”.⁴

8. El 16 de mayo de 2022, José Vicente Vera García presentó, directamente ante la Corte Constitucional, acción de incumplimiento alegando el incumplimiento de la sentencia de 23 de octubre de 2020, emitida por la Sala Provincial y del auto resolutorio y mandamiento de ejecución de 5 de octubre de 2021,⁵ dictado por el Tribunal Distrital.⁶
9. En virtud del sorteo electrónico efectuado el 16 de mayo de 2022, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento mediante auto de 12 de octubre de 2023; y, solicitó a la Unidad Judicial, al Tribunal Distrital y a la entidad demandada que remitan en el término de 5 días un informe acerca del alegado incumplimiento.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

11. El accionante relata los antecedentes del proceso de acción de protección y del de reparación económica sustanciado ante el Tribunal Distrital, detallando respecto de este

⁴ Si bien a través del auto de 07 de abril de 2022, el Tribunal Distrital dispuso que se oficie a la Corte Constitucional a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 22 numeral 2 y 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en este Organismo no existe constancia del ingreso de algún oficio del Tribunal Distrital, ni tampoco que se haya remitido el proceso de reparación económica.

⁵ El accionante se refiere al auto de “23 de octubre de 2021” no obstante el auto es de fecha 05 de octubre de 2021.

⁶ En la certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional de 19 de mayo de 2022 consta que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, se deja constancia que la causa tiene relación con el caso 57-22-IS.

Conforme se desprende de la revisión de la causa 57-22-IS, el juez de la Unidad Judicial Civil, con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, mediante auto de 21 de febrero de 2022, dispuso remitir el original del expediente a la Corte Constitucional del proceso 17233-2020-02377, con la finalidad de que conozca la petición de incumplimiento y sanción planteado por José Vicente Vera García; así también, para dicho efecto adjuntó el respectivo informe.

último proceso, varias providencias dictadas por el referido Tribunal con posterioridad al auto resolutorio y mandamiento de ejecución. Señala que el Tribunal Distrital en reiteradas ocasiones ha concedido extensiones del plazo para el cumplimiento del auto resolutorio y mandamiento de ejecución, y la parte accionada no ha dado cumplimiento a lo ordenado.

12. Menciona que en varias ocasiones solicitó al Tribunal Distrital se ordenen medidas de ejecución en contra de la entidad demandada a fin de que dé cumplimiento total a la medida de reparación ordenada por la Sala Provincial.
13. Agrega que el 30 de marzo de 2022 solicitó al Tribunal Distrital que se remita el expediente a la Corte Constitucional a fin de que se dé inicio al trámite de incumplimiento de sentencias constitucionales; no obstante, menciona que esta

“[s]olicitud hasta la presente fecha no ha sido cumplida por el Tribunal; únicamente el 12 de abril de 2022 y el 06 de mayo de 2022, se puede verificar en el sistema SATJE de la Función Judicial, que se remitió oficio a la Corte Constitucional, pero no el expediente ni se emitió el respectivo informe justificativo en la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, emitida dentro del caso No. 0024-10-IS por la Corte Constitucional. Si bien la Dirección General de Aviación Civil, cumplió parcialmente su obligación con el compareciente aún mantiene un valor pendiente [...] y las obligaciones correspondientes con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [...]”.

14. En virtud de lo señalado, el accionante expone que presenta la acción de incumplimiento por la defectuosa ejecución del proceso de reparación económica por parte del Tribunal Distrital; solicita se ordene la remisión del expediente; se oficie al IESS con el auto resolutorio y mandamiento de ejecución a fin de que ejerza las acciones de cobro respectivas; que se remita el proceso a la Fiscalía General del Estado para que se inicien las investigaciones respectivas por el delito de incumplimiento de órdenes legítimas; se ordene el inicio del proceso de destitución del director general de Aviación Civil y/o servidores responsables; se sancione a la entidad accionada con una multa compulsiva y progresiva diaria; y que, se ponga en conocimiento del Consejo de la Judicatura, las actuaciones del Tribunal Distrital, a fin de que ejerzan la acción disciplinaria respectiva.

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

15. Hasta la presente fecha, la Unidad Judicial, el Tribunal Distrital y la entidad demandada no han remitido su informe sobre el presunto incumplimiento.

4. Cuestión previa

16. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC⁷. Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

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

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

18. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁸

19. Por su parte, 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, este Organismo ha determinado que *la jueza o juez ejecutor es el competente para remitir el expediente ante*

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

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.⁹

- 20.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[...] la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional [...] el ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁰

- 21.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al *juez ejecutor* que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que, la persona afectada haya impulsado el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor y cuando haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión.
- 22.** De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los *jueces de instancia que conocieron la garantía*¹¹. En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹²
- 23.** En esta línea, 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 jurisdiccionales¹³. Los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30.

¹⁰ *Ibid*, párrs. 35 y 36.

¹¹ *Ibid*, párrs. 25 y 27.

¹² CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹³ 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.

monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.¹⁴

24. Ahora bien, para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:

24.1. La acción de protección recayó en conocimiento de la Unidad Judicial Civil, con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; y, mediante sentencia de 02 de septiembre de 2020 el juez de la referida Unidad Judicial negó la acción de protección.

24.2. La sentencia que aceptó la acción de protección y fijó las medidas de reparación integral fue emitida el 23 de octubre de 2020 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

24.3. Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, consta la siguiente: “ii) Se cancelen las remuneraciones que ha dejado de percibir desde su salida, incluidos beneficios de orden legal, aporte al IESS, pago de fondos de reserva; para el efecto se procederá conforme dispone el artículo 19 de la LOGJCC”.

24.4. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 23 de octubre de 2020 emitida por la Sala Provincial y ordenó el pago de USD\$ 20.342,50 al accionante y de USD\$ 3.915,40 al IESS, mediante el auto resolutorio emitido el 05 de octubre de 2021. Luego de esto, mediante autos de 04 y 21 de marzo de 2022, el Tribunal Distrital dispuso que se cancele la diferencia al accionante de USD\$ 4.283,10; valor respecto del cual persistiría el supuesto incumplimiento.

25. De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Sala Provincial; y el juez de la Unidad Judicial, al ser la autoridad judicial de primera instancia, es la encargada de la ejecución de la medida de reparación económica cuantificada en el auto de 05 de octubre de 2021.

26. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, constituye un requisito que para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución,

¹⁴ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional; no obstante, en su lugar el accionante requirió al Tribunal Distrital, que no es la autoridad ejecutora, que eleve a conocimiento de este Organismo el incumplimiento de la entidad demandada.

27. Al incumplirse este requisito en esta causa, ello constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del Tribunal Distrital.

5. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento.
2. 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 01 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL