

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

## CASO 111-21-IS

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

#### SENTENCIA 111-21-IS/23

**Resumen:** Se analiza la acción de incumplimiento presentada por el señor Jimmy Richard Flores Carvajal, mediante la cual se solicita el cumplimiento de la sentencia dictada el 16 de agosto de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial Civil de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena dentro del proceso número 24201-2021-00899. La Corte Constitucional al verificar que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia y solicitó que se remita el expediente a este Organismo, sin esperar un plazo razonable para que la autoridad judicial ejecute la decisión de instancia, desestima la acción de incumplimiento.

#### 1. Antecedentes procesales

##### 1.1 Sobre la acción de protección

1. El 23 de julio de 2021, el señor Jimmy Richard Flores Carvajal propuso una acción de protección en contra de la Gobernación de la provincia de Santa Elena (“**Gobernación de Santa Elena**”) por considerar que la terminación de su contrato de prestación de servicios ocasionales vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso. La causa se signó con el número 24201-2021-00899.
2. En sentencia de 16 de agosto de 2021 (“**sentencia de primera instancia**”), la jueza de la Unidad Judicial Civil de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena (“**Unidad Judicial**”), resolvió aceptar la acción de protección, declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo. Como medidas de reparación, entre otras, dispuso “[e]l reintegro del ciudadano Jimmy Richard Flores Carvajal a su puesto de trabajo que venía ejerciendo o un cargo similar con igual remuneración.”<sup>1</sup> Frente a esta decisión, el señor

<sup>1</sup> La jueza de la Unidad Judicial, en auto de 17 de agosto de 2021, rectificó la sentencia de primera instancia y ordenó “[d]e conformidad a lo previsto por el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone a la Defensoría del Pueblo de Santa Elena, realice un seguimiento del cumplimiento de la sentencia, informando en forma periódica a este Tribunal sobre el cumplimiento de la sentencia...”

Jimmy Richard Flores Carvajal interpuso recurso de ampliación;<sup>2</sup> y, la Gobernación de Santa Elena interpuso recurso de apelación.

3. El señor Jimmy Richard Flores Carvajal, mediante escrito de 25 de agosto de 2021, solicitó a la Gobernación de Santa Elena que se disponga su reintegro inmediato por cuanto “[...] la interposición del recurso [...] de apelación [...] no suspende la ejecución de la sentencia [...]”.
4. En auto de 26 de agosto de 2021, la jueza de la Unidad Judicial: **(i)** negó el recurso de ampliación,<sup>3</sup> **(ii)** ordenó remitir el proceso a “la Segunda (sic) instancia” para que se conozca el recurso de apelación interpuesto; y, **(iii)** ordenó oficiar a la Gobernación de Santa Elena para que dé cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de primera instancia, así como también dispuso oficiar a la Defensoría del Pueblo de Santa Elena (“**Defensoría del Pueblo**”) para que realice su respectivo seguimiento.<sup>4</sup>
5. La Defensoría del Pueblo mediante providencia de admisibilidad número 001-DPE-DPSE-2021-EEE, solicitó a la Gobernación de Santa Elena que remita, en el término de 5 días, información a dicha institución que permita evidenciar si ha dado cumplimiento a lo ordenado en oficio de 27 de agosto de 2021.
6. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Sala**”) en sentencia de 17 de septiembre de 2021, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado en todas sus partes.

## 1.2 Sobre la ejecución

7. El señor Jimmy Richard Flores Carvajal, mediante escrito de 24 de septiembre de 2021, indicó a la jueza de la Unidad Judicial que la Gobernación de Santa Elena no había cumplido con lo ordenado en la sentencia de primera instancia y, por ende, que ordene la destitución a quien corresponda.

---

<sup>2</sup> El señor Jimmy Richard Flores Carvajal, en su escrito, señaló que en la sentencia de primera instancia no se encuentra expresada la reparación material por lo que solicitó ampliación respecto a este punto.

<sup>3</sup> La jueza de la Unidad Judicial señaló que “la sentencia a favor del accionante constituye en sí ya una forma de reparación material a favor del accionante, por el cual se niega la petición de ampliación solicitada por el accionante”.

<sup>4</sup> Lo señalado se ordenó mediante oficios número UJEFMNAKFV- 2021-00881, dirigido a la Defensoría del Pueblo y número UJEFMNAKFV- 2021-00881- OF, dirigido a la Gobernación de Santa Elena de 27 de agosto de 2021 (“**oficio de 27 de agosto de 2021**”).

8. En auto de 24 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial ordenó oficiar tanto a la Gobernación de Santa Elena como a la Defensoría del Pueblo con el fin de que informen sobre el cumplimiento de la sentencia de primera instancia.
9. La Gobernación de Santa Elena, mediante escrito de 29 de septiembre de 2021, remitió información sobre las gestiones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia de primera instancia.
10. En escrito de 1 de octubre de 2021, el señor Jimmy Richard Flores Carvajal, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que se disponga el cumplimiento de la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, su reintegro y, en caso de no hacerlo, que se disponga la destitución de las autoridades accionadas.
11. En oficio de fecha 7 de octubre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial ordenó a la Defensoría del Pueblo que informe sobre las acciones emprendidas por la Gobernación de Santa Elena para cumplir con lo ordenado en la sentencia de primera instancia.

### **1.3 Sobre la acción de incumplimiento en la Corte Constitucional**

12. El 19 de octubre de 2021, el señor Jimmy Richard Flores Carvajal (“**accionante**”) solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que se remitan copias certificadas del expediente a la Corte Constitucional, para que se sustancie una acción de incumplimiento.
13. Mediante oficio número CPJ-SE-UJFMNA-CYG-2021-1105-OF de 29 de octubre de 2021 la jueza de la Unidad Judicial remitió el proceso a este Organismo junto con un informe.<sup>5</sup> Por sorteo electrónico de 9 de noviembre de 2021, el caso se signó con el número 111-21-IS y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

---

<sup>5</sup> La jueza de la Unidad Judicial en su informe expuso los diferentes actos procesales que realizó para dar seguimiento al cumplimiento de la sentencia de primera instancia y señaló que la “Gobernación de la Provincia de Santa Elena, NO ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia de fecha 16 de agosto del 2021”.

- 14.** Mediante providencia de seguimiento número 003- DPE-DPSE-2021-EEEM de 19 de noviembre de 2021 e ingresada el 24 de noviembre de 2021 en la Unidad Judicial, la Defensoría del Pueblo, informó a la jueza de dicha judicatura lo siguiente:

[...]en la Gobernación fuimos recibidos por el Ab. JUAN FRANCISCO SALINAS VASQUEZ, quien se identificó como el Director (sic) jurídico de la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, quien ante el requerimiento de esta autoridad con respecto a la situación jurídica del Sr. JIMMY RICHARD FLORES CARVAJAL, manifestó: ‘de parte del Sr. Gobernador no podemos despedir al personal que está ocupando su partida presupuestaria y por lo tanto, le sugiero se presente una acción por incumplimiento’.

- 15.** El 29 de septiembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso al accionante que informe a este Organismo si persiste el incumplimiento de lo ordenado en la sentencia de primera instancia, así como que la autoridad judicial encargada de ejecutar la decisión y la entidad demandada, remitan su informe de descargo sobre el presunto incumplimiento de sentencia. De igual forma, solicitó a la Defensoría del Pueblo que remita un informe sobre “el seguimiento de cumplimiento de la sentencia de 16 de agosto de 2021”.<sup>6</sup>

## **2. Competencia**

- 16.** De conformidad con lo establecido en los artículos 436, número 9, de la CRE en concordancia con los artículos 162 al 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 de la parte accionante**

- 17.** En su demanda, el accionante inicia haciendo un recuento del decisorio de la sentencia de primera instancia y de la reparación integral ordenada en la misma, e indica que hasta la fecha en que presentó la acción de cumplimiento, la Gobernación de Santa Elena no ha dado cumplimiento a lo ordenado. Asimismo, cita la sentencia 57-18-IS/21 y señala que en la sentencia de primera instancia la jueza de la Unidad Judicial no se pronunció sobre

---

<sup>6</sup> Disposición que nace de lo establecido en la sentencia de 16 de agosto de 2021 en la cual se dispone que “la Defensoría Pública realice un seguimiento del cumplimiento de la sentencia, informando en forma periódica sobre el cumplimiento de la sentencia.” En escrito de 13 de octubre de 2023, la Defensoría del Pueblo remitió la información solicitada a este Organismo.

el pago de las remuneraciones dejadas de percibir el tiempo que estuvo desvinculado. Por lo que, solicita “en virtud de que [...] no me han reintegrado a mi lugar de trabajo y cancelado mis haberes laborales dejados de percibir, solicito que se remita copias certificadas a la Corte Constitucional.”

- 18.** Asimismo, en escrito presentado el 04 octubre de 2023 el accionante señaló “[a] pesar de mis múltiples esfuerzos realizados en la Gobernación de la provincia de Santa Elena, hasta la presente fecha han transcurrido 779 días, sin que la institución antes mencionada me reintegre hacia mi puesto de trabajo”.

### **3.2. Argumentos de la entidad obligada**

- 19.** El 7 de noviembre de 2023, la Gobernación de la Provincia de Santa Elena ingresó un escrito en el cual informa de forma cronológica cada una de las acciones de índole administrativo que han sido llevadas a cabo por dicha entidad para dar cumplimiento a la sentencia de 16 de agosto de 2021. Consecuentemente, hace un recuento de varios memorandos, entre los cuales constan el número MDT-GPSE-2021-0526-M de fecha 01 de septiembre del 2021 y número MDT-GPSE-2021-0526-M de fecha 01 de septiembre del 2022, donde solicita a la directora de Talento Humano del Ministerio de Gobierno la creación de cuatro partidas de nombramiento provisionales para dar cumplimiento a sentencias de acción de protección presentadas por ex servidores públicos. Expone que la Gobernación de Santa Elena no posee partidas vacantes, activas o inactivas para poder cumplir con lo ordenado en sentencias de acción de protección presentadas por ex servidores de la entidad. Pues señala que, “si (sic) cesamos a los servidores públicos que actualmente están ocupando las partidas presupuestarias, de los ex servidores que fueron cesados en sus funciones en anteriores administraciones, estos también van a proceder a presentar más acciones de protección, formándose de esta manera un círculo continuo de presentación de este tipo de acciones”.

- 20.** Asimismo, expone que en aplicación del Decreto Ejecutivo 381, la Gobernación de Santa Elena se encuentra:

[...] inmersa en un nuevo proceso de reestructura organizacional; por lo tanto, una vez que se obtenga la aprobación a la reforma de los instrumentos de gestión institucional (Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos), se procederá con el levantamiento de la Planificación del Talento Humano en la cual se contemplara (sic), en el caso que amerite, la ejecución del proceso de revisión a la clasificación de partidas [...].

**21.** A partir de lo expuesto la Gobernación de Santa Elena sostiene que:

[...] al encontrarnos de que al momento a la espera de la respuesta de los distintos Memorandos e Oficios enviados al Ministerio de Gobierno para que autorice la creación de partidas presupuestarias y al encontrarnos a la puerta de la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, que nos permitirán contar con nuevas partidas presupuestarias y poder gestionar el reintegro del Señor Jimmy Richard Flores Carvajal, esto en razón que la institución Gobernación de la Provincia de Santa Elena no cuenta con autonomía y requiere la autorización del Ministerio de Gobierno como ente rector con la finalidad de dar fiel e íntegro (sic) cumplimiento a la sentencia del 16 de agosto de 2021 de la Causa No. 24201-2021-00899.

**3.3. Argumentos de la judicatura encargada de la ejecución**

**22.** En su informe enviado el 13 de octubre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena realiza un recuento de las actividades procesales acaecidas, y establece que:

[...] se desprende un incumplimiento a lo dispuesto en sentencia constitucional de fecha 16 de agosto del 2021, a las 16h59, dentro del proceso de acción de protección No.24201-2021-00899, en el cual en todo momento, la accionada ha dado evasivas a la ejecución de la causa principal de la mentada resolución constitucional que es la de justificar efectivamente las acciones tomadas a fin de que se verifique efectivamente en cumplimiento a lo ordenado en sentencia constitucional [...].

**4. Cuestión previa**

**23.** Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, le corresponde a esta Corte determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.<sup>7</sup>

**24.** En el presente caso se puede observar que la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) ante el juez ejecutor. En consecuencia, a esta Corte le corresponde analizar si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Por tanto, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

---

<sup>7</sup> 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”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20

**4.1.El accionante ¿cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?**

25. El artículo 164 de la LOGJCC prevé los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada, esto, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) y se pueden esquematizar de la siguiente forma:<sup>8</sup>

**25.1 Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.<sup>9</sup>

**25.2 Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional:** El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.<sup>10</sup>

26. Por lo tanto, de lo señalado se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario y es deber de los jueces de instancia que conocieron la garantía la ejecución de las sentencias constitucionales.<sup>11</sup> Por este motivo, las autoridades judiciales competentes para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales deben agotar todos los mecanismos posibles, y una vez agotado esto, la Corte Constitucional de forma subsidiaria, puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. Por lo que, si estos requisitos no se cumplen, como lo establece la jurisprudencia de esta Corte, procede desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento

---

<sup>8</sup> 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. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo que no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 73-22-IS, 1 de noviembre de 2023, párr. 22.1.

<sup>10</sup> Ibidem, párr.22.2.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

de fondo, ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que corresponde ejecutar la decisión.

- 27.** Ahora, corresponde analizar si en el presenta caso se cumplieron los referidos requisitos. En primer lugar, se verifica que el primer requisito **(i)**, está cumplido, esto en virtud de que, se observa que, el 1 de octubre de 2021, el accionante activó la acción de incumplimiento al solicitar a la jueza de la Unidad Judicial que remita el expediente a esta Magistratura, junto con el informe motivado sobre dicho incumplimiento.
- 28.** Por otra parte, en cuanto al segundo requisito **(ii)**, este Organismo observa que la sentencia de primera instancia fue dictada el 16 de agosto de 2021, y confirmada en sentencia de segunda instancia, el 17 de septiembre de 2021.
- 29.** Consecuentemente, el 7 de noviembre de 2023, la Gobernación de Santa Elena, mediante informe remitido por disposición del juez constitucional sustanciador, señaló que no contaría con partidas necesarias para reintegrar al accionante, y que habría solicitado al Ministerio de Gobierno la autorización para gestionar dicho reintegro en la partida correspondiente. Así como, informó que actualmente dicha entidad está en proceso de expedir un nuevo Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos que le permitirá contar con nuevas partidas para reintegrar al accionante.
- 30.** Ahora bien, los artículos 164 de la LOGJCC y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional al regular el trámite de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia determinan que, la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde, en un plazo razonable, a los jueces constitucionales de instancia que conocieron el proceso de origen. Según lo ha manifestado la Corte, estas normas se refieren al tiempo –plazo razonable– que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional. Sobre este punto, la Corte ha señalado que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.<sup>12</sup>
- 31.** De ahí que, el juez ejecutor cuenta con un plazo razonable para realizar todas las gestiones destinadas a exigir que el accionado cumpla con las medidas de reparación ordenadas en sentencia. Para tal propósito, en esta fase de ejecución, las juezas y jueces “pueden

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

expedir autos en los que requieran información a los sujetos procesales sobre el estado del cumplimiento de la sentencia con el afán de disponer diligencias encaminadas a la ejecución”.<sup>13</sup>

- 32.** Entonces, la subsidiariedad de la acción de incumplimiento impone a los jueces de instancia el deber de agotar, en un plazo razonable, todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales, por cuanto constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.<sup>14</sup> En el presente caso, la sentencia de primera instancia se dictó el 16 de agosto de 2021, la sentencia de apelación se emitió el 17 de septiembre de 2021, y finalmente la acción de incumplimiento fue presentada el 19 de octubre de 2021. Por lo que, a continuación, se analizará si el accionante presentó la acción una vez que transcurrió un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
- 33.** Ahora bien, en la sentencia 73-22-IS/23, se estableció que “el reintegro de un servidor público a su puesto de trabajo como medida reparación puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato”. En el presente caso, según la Gobernación de Santa Elena, la complejidad se presentaría porque dicha entidad ya no cuenta con partidas vacantes, activas o inactivas en las cuales pueda ser reintegrado y, por ende, ha solicitado al Ministerio de Gobierno que autorice la creación de partidas presupuestarias, encontrándose actualmente en la espera de una respuesta a dicha solicitud. Asimismo, esta entidad se encuentra inmersa en la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos el cual le permitirá contar con nuevas partidas y gestionar el reintegro del accionante.
- 34.** Lo señalado en el párrafo *ut supra*, se verifica en el escrito ingresado el 29 de septiembre de 2021, en el cual adjunta los memorandos donde solicita la creación de partidas para dar cumplimiento a la sentencia y señala que está realizando todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la misma, pero que su retraso se ha generado por “cuestiones administrativas ya que debe cumplir con cada uno de los presupuestos legales”.<sup>15</sup> Por tanto, se puede verificar que el reintegro del accionante incide en la planificación institucional, pues, supone en primer lugar, un trámite interno institucional relacionado con adecuaciones organizacionales relacionadas con el talento humano de dicha entidad. Así como un trámite externo interinstitucional, que depende de la autorización de otra entidad para poder proceder con la creación de nuevas partidas y

<sup>13</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párrs. 38-48.

<sup>15</sup> El mencionado escrito consta en la foja 111 y 112 del expediente de la Unidad Judicial.

consecuentemente, reintegrar al servidor público en favor de quien se otorgó la medida. Por ende, el juez ejecutor debe disponer de un tiempo prudencial para exigir que la entidad cumpla con la medida de reintegro.<sup>16</sup>

- 35.** Con base a lo expuesto, esta Corte verifica que, en el presente caso, la jueza ejecutora requería de un plazo razonable para tomar todas las medidas necesarias dirigidas a ejecutar el reintegro. Sin embargo, el accionante presentó la acción de incumplimiento cuando la jueza ejecutora recién se encontraba ejecutando los mecanismos para el cumplimiento de la sentencia. Incluso, se puede observar que la jueza de la Unidad Judicial ordenó el 7 de octubre de 2021 a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre las acciones emprendidas por la Gobernación de Santa Elena para cumplir con lo ordenado en la sentencia de primera instancia. Consecuentemente, el 29 de octubre de 2021, por petición del accionante, la jueza de la Unidad Judicial remitió el proceso a este Organismo, sin el informe de la Defensoría del Pueblo, pues el mismo fue recién remitido el 24 de noviembre de 2021. En virtud de esto, se evidencia que la jueza no tuvo oportunidad de emplear sus potestades para ejecutar la medida de reparación; incluso no pudo obtener el informe de la Defensoría del Pueblo sobre el incumplimiento de la sentencia previo a enviar el caso a esta Corte.
- 36.** Por lo tanto, esta Magistratura verifica que el reintegro del accionante incumplió el segundo requisito sintetizado en el párrafo 25.1, puesto que, aunque se realizó un requerimiento, este no estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión, teniendo en cuenta el tipo de medidas ordenadas en la sentencia y las dificultades planteadas por la entidad.<sup>17</sup>
- 37.** Es necesario tener en cuenta que la acción de incumplimiento se considera subsidiaria, ya que la responsabilidad de ejecutar las sentencias recae inicialmente en los jueces de primera instancia que las emitieron. Solo en el caso de que, a pesar de haber ordenado las medidas necesarias para su cumplimiento, estos no logren ejecutar las decisiones, se procederá a remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 73-22-IS, 1 de noviembre de 2023, párr.31

<sup>17</sup> Cabe mencionar que este análisis se realizó de igual forma en la sentencia 73-22-IS/23, la cual tiene un supuesto similar al presente caso, ya que se trata de un extrabajador de la Gobernación de Santa Elena que fue desvinculado y mediante sentencia de primera instancia dentro de un proceso de acción de protección se ordena su reintegro. Consecuentemente, el mismo promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor y solicitó que se remita el expediente a este Organismo. Dentro de la mencionada sentencia, se analiza si es que el accionante presentó la acción una vez que transcurrió un plazo razonable, verificando que el reintegro del accionante incidía en la planificación institucional, por lo que suponía adecuaciones organizacionales en el talento humano de la entidad. Por ende, se concluye que el juez ejecutor debía disponer de un tiempo prudencial para exigir que la entidad cumpla con la medida de reintegro y por lo mismo la acción fue desestimada.

- 38.** De los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, se tiene que el plazo razonable para que el juez de instancia realice las medidas necesarias dirigidas a ejecutar la sentencia es uno de los presupuestos esenciales de la subsidiariedad de la acción de incumplimiento. Pues, obviar el transcurso de dicho plazo implicaría desnaturalizar esta acción porque bastaría con la presentación de la acción de incumplimiento ante el juez de instancia para trasladar la ejecución del cumplimiento de la sentencias y resoluciones constitucionales a la Corte Constitucional, lo que supondría desatender el requisito legal previo que exige al juez ejecutor disponer las diligencias necesarias encaminadas a cumplir con las medidas de reparación.
- 39.** En el caso, al haber requerido el incumplimiento sin haber transcurrido un tiempo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, el accionante desconoció el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento e incumplió los requisitos previstos en la ley.<sup>18</sup> En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo y devolver el expediente a la jueza ejecutora.

## 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 111-21-IS.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
- 3. Llamar** la atención al director jurídico de la Gobernación de la provincia de Santa Elena por haber sugerido activar una acción de incumplimiento para cumplir con lo ordenado en la sentencia de 16 de agosto de 2021, en vez de garantizar la ejecución de las medidas ordenadas en la misma.

---

<sup>18</sup> Conforme lo ha sostenido esta Corte, “[e]l 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”. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

4. **Llamar** la atención a la jueza Unidad Judicial Civil de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena toda vez que, a partir de la presentación de la IS, no ha dictado medida alguna tendiente al cumplimiento de la sentencia. Se le recuerda que como autoridad judicial ejecutora tiene la obligación de ejecutar la decisión constitucional.
5. Notifíquese, publíquese 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

## SENTENCIA 111-21-IS/23

### VOTO SALVADO

#### Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), respetuosamente formulamos nuestro voto salvado a la sentencia de mayoría 111-21-IS/23, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia desestima la demanda planteada sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa por considerar que el accionante “desconoció el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento e incumplió” el segundo requisito para ejercer esta acción a petición de persona afectada, al haberla activado *sin haber transcurrido un tiempo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión*.<sup>1</sup>
3. No obstante, de los antecedentes procesales del caso se evidencia que la sentencia de primera instancia se dictó el 16 de agosto de 2021, la sentencia de apelación se emitió el 17 de septiembre de 2021, y finalmente la acción de incumplimiento fue presentada el 19 de octubre de 2021. Es decir, desde la emisión de la sentencia, durante aproximadamente **62 días**, el accionante promovió e insistió por **tres** ocasiones<sup>2</sup> a la jueza de la Unidad Judicial que se ejecute el reintegro a su puesto de trabajo en la Gobernación de Santa Elena.
4. Por su parte, la jueza de la Unidad Judicial emitió **una** sola providencia – el 26 de agosto de 2021- requiriendo a la entidad pública obligada que dé cumplimiento a la sentencia, y **tres** providencias para solicitar a la Defensoría del Pueblo y a la Gobernación de Santa Elena que remita información sobre el estado de ejecución de dicha decisión.<sup>3</sup> Y, a pesar de que la Defensoría del Pueblo, a través de oficio de 19 de noviembre de 2021,<sup>4</sup> informó

<sup>1</sup> Sentencia de mayoría, párr. 39.

<sup>2</sup> Con escritos de 25 de agosto, 24 de septiembre y 01 de octubre de 2021.

<sup>3</sup> Las providencias en mención son los autos de 26 de agosto, 24 de septiembre y 07 de octubre de 2021.

<sup>4</sup> Al respecto, la Defensoría del Pueblo manifestó que: “[...] en la Gobernación fuimos recibidos por el Ab. JUAN FRANCISCO SALINAS VASQUEZ, quien se identificó como el Director (sic) jurídico de la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, quien ante el requerimiento de esta autoridad con respecto a la

a la Unidad Judicial que la sentencia no se encontraba cumplida, la jueza no tomó ninguna medida para garantizar el cumplimiento de su decisión.

5. Con este contexto, es indispensable recalcar que el cumplimiento de los tres requisitos para activar la acción de incumplimiento de sentencias no puede analizarse de manera aislada y sin apreciar el contexto del caso concreto. Tampoco se puede obviar que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento y que, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC, es obligación del juez ejecutor agotar todos los mecanismos a su alcance para lograr su ejecución.
6. De modo que, en este caso, afirmar que no ha transcurrido un tiempo razonable para que pueda exigirse el cumplimiento de la sentencia, teniendo en cuenta que la jueza ejecutora no efectuó ningún acto para buscar su cumplimiento durante más de dos meses, no parece apropiado. Es así que discrepamos de la sentencia de mayoría cuando afirma que la jueza “no tuvo oportunidad de emplear las medidas necesarias dirigidas a ejecutar la medida de reparación [... pues] recién se encontraba ejecutando los mecanismos para el cumplimiento”.
7. A nuestro criterio, el tiempo transcurrido fue razonable y la Corte debía entrar a realizar un análisis sobre el fondo de la causa; en el cual, además de examinar el efectivo cumplimiento integral de la decisión discutida y adoptar las medidas necesarias para su acatamiento completo, debía evaluar la actuación de la autoridad judicial como ejecutora natural de la decisión.<sup>5</sup>
8. Es decir, se debió evaluar las acciones y omisiones de la jueza ejecutora, la cual no actuó de manera diligente durante la ejecución de la sentencia, desde su emisión. Cabe enfatizar que ni siquiera el envío del expediente a la Corte Constitucional eximía a la jueza ejecutora de su deber de hacer cumplir su sentencia; no obstante, la decisión de reintegrar al accionante a su puesto de trabajo se encuentra incumplida hasta la fecha. Así, la decisión que adopta la sentencia de mayoría constituye un perjuicio al accionante, quien se verá en la necesidad de realizar una nueva insistencia para que la jueza ejecutora haga cumplir su propia decisión.

---

situación jurídica del Sr. JIMMY RICHARD FLORES CARVAJAL, manifestó: ‘de parte del Sr. Gobernador no podemos despedir al personal que está ocupando su partida presupuestaria y por lo tanto, le sugiero se presente una acción por incumplimiento’.

<sup>5</sup> CCE, sentencias 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48; 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 34.

9. Finalmente, consideramos necesario, también, advertir que la medida de reparación ordenada por la jueza de la Unidad Judicial presenta dificultades para su inmediato cumplimiento. De los argumentos presentados por la Gobernación de Santa Elena -en su informe de descargo- se evidenció que ésta “no posee partidas vacantes, activas o inactivas para poder cumplir con lo ordenado en sentencias de acción de protección presentadas por ex servidores de la entidad”. Por lo que, tal como lo ha reconocido la sentencia de mayoría, el reintegro del accionante está supeditado a un trámite externo interinstitucional, que depende de la autorización de otra entidad para poder crear nuevas partidas y, consecuentemente, reintegrar al servidor público en favor de quien se otorgó la medida. Por estas razones, correspondía también llamar la atención a la jueza de la Unidad Judicial, pues antes de remitir el expediente a la Corte Constitucional y dar paso a la presente acción de incumplimiento de sentencias, debió tomar en cuenta las dificultades advertidas por la Gobernación de Santa Elena para cumplir con lo ordenado y, por consiguiente, efectuar acciones tendientes a lograr su ejecución.
10. En suma, por todo lo expuesto estimamos que la decisión de mayoría desvirtúa a la acción de incumplimiento, que debería instituirse como una garantía constitucional y un medio procesal rápido, sencillo, y eficaz, pues está trayendo como consecuencia que la sentencia del proceso de origen permanezca incumplida por un tiempo excesivo.<sup>6</sup>

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>6</sup> A la fecha, han transcurrido 51 meses desde la expedición de la sentencia objeto de esta acción.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 111-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**