Quito, D.M., 15 de diciembre de 2023

CASO 204-22-IS

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

SENTENCIA 204-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente ante este Organismo al verificar que los accionantes no solicitaron al juez ejecutor que remita un informe motivado sobre el presunto incumplimiento, ni tampoco la remisión del expediente completo a la Corte Constitucional previo a la presentación de la acción de incumplimiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 02 de julio de 2021, Ida Olfa Taynys Vera y otros 23 accionantes ("**accionantes**"), presentaron una acción de protección[1] con medidas cautelares y solicitaron como pretensión que se declare en sentencia la violación de derechos constitucionales por parte de la Comisión de Tránsito del Ecuador ("**entidad accionada**") al haber omitido lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MRL-2012-0021, referente a la homologación de la escala de remuneraciones de funcionarios que se desempeñan en el sector público.[2] El proceso recayó para su conocimiento ante el juez en la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**").[3]

2. Mediante sentencia de fecha 31 de agosto de 2021, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la acción de protección presentada, declarando la vulneración a los derechos constitucionales al trabajo e igualdad, y dispuso que la entidad accionada, en el plazo máximo de 60 días, cumpla con la ejecución del proceso de homologación y reclasificación de puestos de trabajo y remuneraciones. Inconforme con la decisión, la entidad accionada interpuso recurso de apelación, mismo que fue rechazado, a través de

[1] El proceso fue signado con el número 09285-2021-01243.
[2] Mediante Decreto de fecha 05 de julio de 2021, la Unidad Judicial verificó que no se cumplen ninguno de los supuestos necesarios para que se dicten medidas cautelares relacionadas a la vulneración de derechos constitucionales, por lo que rechazó esa solicitud dentro de la acción de protección interpuesta.
[3] La acción de protección se presentó en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Trabajo, la Agencia Nacional de Tránsito y la Procuraduría General del Estado.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

sentencia de fecha 17 de febrero de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**"), instando a las demás entidades accionadas que brinden apoyo y asistencia técnica a la Comisión de Tránsito[4] para que pueda ejecutar lo ordenado en sentencia por la Unidad Judicial.

3. El 17 de octubre de 2022, Tania Alexandra Lema Garcés, procuradora común de Ida Olfa Taynys Vera y otros 22 accionantes,[5] presentó de manera directa ante la Corte Constitucional, la acción de incumplimiento que nos ocupa, solicitando que se dé cumplimiento a lo ordenado en sentencia de 31 de agosto de 2021, por la Unidad Judicial.

4. Mediante escrito de 08 de noviembre de 2022, Ida Olfa Taynys Vera y otros, solicitaron a la Unidad Judicial que se remita el expediente a la Corte Constitucional junto con un informe motivado sobre las razones que justifiquen y demuestren el incumplimiento por parte de la Comisión de Tránsito del Ecuador. Mediante auto de 11 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional su informe motivado y el expediente debidamente foliado junto con todas las actuaciones realizadas.

5. A través de sorteo de fecha 17 de octubre de 2022, el conocimiento de la causa recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de caso el 10 de noviembre de 2023, en atención al orden cronológico de causas. En dicha providencia, se solicitó el informe correspondiente a la Comisión de Tránsito del Ecuador, a la Unidad Judicial Penal Norte 1, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, y a la Defensoría del Pueblo.

[4] Mediante escrito de fecha 01 de junio de 2022, la Comisión de Tránsito del Ecuador, puso en conocimiento de la Unidad Judicial que, como se demuestra con la documentación que adjuntó al escrito, se encuentra realizando las gestiones necesarias, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, para cumplir con lo dispuesto por la Unidad Judicial en sentencia. Por otro lado, mediante oficio CTE-DATH-2023-0107-O, de fecha 28 de junio de 2023, pone en conocimiento de los accionantes que siguen realizando las gestiones necesarias con otras instituciones del Estado, de las cuales depende, en especial con el Ministerio de Trabajo, para poder dar cumplimiento a lo ordenado en sentencia. Cabe aclarar que ninguno de los dos fue presentado directamente ante la Corte Constitucional.

[5] Los demás accionantes fueron: Kerly Olivia Mantuano Angulo, Dennys Maria Vélez Gómez, Tania Katherine Rizzo Casquete, Johanna Elizabeth Torres Hidalgo, Mariuxi Alejandra Castro León, Betty Auxiliadora Mazzini Sánchez, Teresa María Alvarado Anchundia, Gladys América Sánchez Cocha, Helen Verónica Sánchez Villacís, Erika Maribel Vallejo Rodríguez, Victoria de las Mercedes Zúñiga Macías, Francisca Georgina Piguave Jara, Perla Lucia Palacios Galán, José Ángel Herrera Caiza, Carlos Harold Maridueña Jiménez, Ángel Lautaro Castillo Miranda, Sixto Gastón Gil Villavicencio, Byron Augusto León Suarez, Javier Enrique Chérrez Sánchez, Rodolfo Valentín Ramírez Vargas, William José Véliz Dillon y Eduardo Antonio Arreaga Macancela.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

2. Competencia

6. 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 de los accionantes

7. En su demanda, los accionantes alegan la necesidad de presentar la demanda de incumplimiento ante la Corte Constitucional porque si bien esta no es el órgano que ejecuta las sentencias constitucionales sino el que sanciona en última instancia los incumplimientos, puede disponer al órgano jurisdiccional competente que ordene el cumplimiento de la sentencia de 31 de agosto de 2021.

8. Además, exponen que la Comisión de Tránsito del Ecuador ha tenido tiempo suficiente para poder ejecutar lo ordenado en sentencia, pero, a pesar del tiempo transcurrido desde la emisión de la decisión de la Unidad Judicial, no lo ha hecho.

9. Y, por último, señala que la Defensoría del Pueblo, en un ejercicio de seguimiento de ejecución de la sentencia, expone cómo esta no se ha cumplido.

3.2. Argumentos del juez ejecutor

10. Dentro del término que disponía el juez ejecutor para remitir su informe ante la Corte Constitucional, no presentó ninguna documentación, a pesar de haber sido debidamente notificado.

3.3. Argumentos de la Comisión de Tránsito del Ecuador

11. Dentro del tiempo que disponía la Comisión de Tránsito del Ecuador para remitir su informe ante la Corte Constitucional, no presentó ninguna documentación, a pesar de haber sido debidamente notificado.

3.4. Argumentos de la Defensoría del Pueblo

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

12. Mediante Informe de Seguimiento de Sentencia CASO-DPE-090-09010-4-2021-040078, recibido en la Corte Constitucional el 15 de noviembre de 2023, el abogado Ángel Valenzuela Salcedo, en su calidad de Especialista Tutelar de la Delegación Provincial del Guayas de la Defensoría del Pueblo, puso en conocimiento de la Corte las actividades realizadas por la institución para conseguir que ejecutoríe la sentencia. Para el efecto, presentó una serie de documentos y oficios que denotan que, "a pesar de los intentos que efectuó esta autoridad Defensorial", la sentencia no ha sido cumplida.

4. Cuestión previa

13. 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 LOGJCC.[6] 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.

14. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) por las personas afectadas; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

15. 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**").[7]

[6] 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".
[7] 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.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

16. 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 haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.[8]

17. 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.[9] 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.[10]

18. 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:

> [E]l 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.[11]

19. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

19.1. *Requerimiento*: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe respecto del incumplimiento alegado a la Corte Constitucional;

[8] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[9] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.
[10] CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.
[11] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

19.2. *Plazo razonable*: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;

19.3. *Negativa expresa o tácita del juez ejecutor*: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

20. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos supuestos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.

21. En el presente caso, la Corte verifica que no se cumple el primer requisito antes mencionado, por las siguientes razones:

21.1 La demanda de acción de incumplimiento se presentó de forma directa ante la Corte Constitucional el 17 de octubre de 2022, tal como se menciona en el párrafo 3 *supra*. Dentro de la estructura de la misma, se verifica el siguiente contenido: i) legitimación activa, ii) datos para conocer la identidad de la institución que incumplió la sentencia constitucional, iii) fundamentos constitucionales y legales de la acción, iv) antecedentes y situación actual, v) petición concreta, y, vi) autorización de abogados y notificaciones.

21.2 Analizando lo expuesto por los accionantes en cada uno de los acápites antes mencionados, se puede verificar que en ninguno de ellos se refieren al cumplimiento del primer requisito que debe contener una acción de incumplimiento para poder ser presentada ante la Corte Constitucional: el requerimiento de emisión de un informe motivado por parte del juez ejecutor, además de la remisión del expediente completo a la Corte Constitucional.

21.3 Como se manifestó en el párrafo 4 *supra*, los accionantes solicitaron por primera vez el requisito de remisión de informe y expediente por parte del juez ejecutor de la sentencia alegada como incumplida, apenas el 08 de noviembre de 2022, es decir posterior a la presentación de la acción de incumplimiento, incumpliendo así, el requisito contemplado en el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC, que prescribe:

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía [sic] judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

22. En el párrafo 55 de la sentencia 23-20-IS/23, de fecha 19 de julio de 2023, el Pleno de la Corte manifestó lo siguiente:

> [N]o se desprende que, previo a presentar la garantía jurisdiccional que nos ocupa, haya solicitado al juez ejecutor la remisión del expediente a la Corte Constitucional, junto a un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento del obligado. Es decir que el accionante no presentó, en ese entonces, la solicitud reconocida en el requisito (ii), por lo que se verifica su incumplimiento. En consecuencia, tampoco se evidencia el cumplimiento del requisito (iii) ya que no existe constancia de que el juez de la Unidad Judicial se haya rehusado a remitir el informe y el expediente o no lo haya cumplido de forma oportuna, previo a la presentación de la acción de incumplimiento.
>
> De tal forma, se observa que el accionante incumplió los requisitos (ii) y (iii), en consecuencia (sic) inobservó el artículo 164, numeral 3 de la LOGJCC. Por ello, no es procedente que este Organismo emita un pronunciamiento sobre el fondo de la acción.

23. Al ser un caso similar al que nos ocupa, al menos en cuanto a lo que cumplimiento de requisitos se refiere (sea del artículo 164 de la LOGJCC o de la sentencia 103-21-IS/22), se colige que, cuando los accionantes no solicitaron a la Unidad Judicial (organismo jurisdiccional competente para ejecutar la sentencia dentro de la acción de protección) que remita el expediente y su informe motivado a la Corte Constitucional, previo a la presentación de la acción materia de análisis, incumplieron uno de los requisitos básicos para que la Corte pueda analizar el fondo de la cuestión, y la acción prospere.

24. Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.[12] En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

25. Por otro lado, se le recuerda a la autoridad judicial que el envío del expediente a la Corte Constitucional no le eximía de realizar las acciones necesarias para seguir con la ejecución de la decisión, y corresponde que continúe con la verificación del cumplimiento de la sentencia.

[12] CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr.32.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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 **204-22-IS**.

2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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 extraordinaria de viernes 15 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec