

Quito D.M., 07 de junio de 2023

CASO 63-19-IS

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

SENTENCIA 63-19-IS/23

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por Cristina Alexandra Flores Calvopiña, en el contexto de una acción de protección, al verificar que la accionante inobservó el carácter subsidiario de la garantía y los requisitos establecidos en el art. 164 de la LOJGCC, necesario para presentar este tipo de acciones ante este Organismo.

1. Antecedentes procesales

Acción de protección de origen

1. Cristina Alexandra Flores Calvopiña (en adelante, la “**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de Armando Gustavo Vega Delgado, presidente del Consejo Nacional Electoral Transitorio (en adelante, “**CNE**”) y en contra de la Procuraduría General del Estado (en adelante, “**PGE**”). En su demanda, impugnó su contrato ocasional con el CNE, dado que, al encontrarse embarazada y posteriormente en periodo de lactancia, modificaron sus condiciones laborales. Este proceso fue signado con el número 17203-2018-10742.¹
2. El 04 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante, “**la Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección al determinar la vulneración del derecho al trabajo y estabilidad laboral por embarazo de la accionante. El CNE interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 01 de marzo de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

¹ La acción de protección fue presentada el 15 de noviembre de 2018.

4. El 11 de abril de 2019, la accionante presentó un escrito ante la Unidad Judicial mediante el cual solicitó que se envíe el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, para que se proceda a realizar la liquidación de los valores adeudados por parte del CNE.

Reparación económica en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

5. El 02 de mayo de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (el “**Tribunal Distrital o TDCA**”) dispuso que las partes presenten la información necesaria para la determinación de la reparación económica, y designó un perito para determinar lo ordenado en la sentencia de 04 de diciembre de 2018.² El 21 de junio de 2019, el Tribunal Distrital dispuso al CNE el pago de \$10.086,06 a la accionante.³

² Este proceso fue signado con el número 17811-2019-00635.

³ El 01 de julio de 2019, la accionante solicitó al Tribunal Distrital se sienta la razón correspondiente si es que el CNE cumplió con lo ordenado respecto al pago de los valores determinados. El 04 de julio de 2019, el CNE solicitó al Tribunal Distrital una ampliación del término para la obtención de la partida presupuestaria. El 29 de julio de 2019, el Tribunal Distrital dispuso que, a través de BANECUADOR, se certifique si el valor de \$USD 10.086,06 se encuentra acreditado en la cuenta de depósitos judiciales, y de ser el caso se transfieran dichos valores al Tribunal Distrital para el pago correspondiente a la accionante. El 12 de agosto de 2019, la accionante solicitó se certifique si se ha acreditado el dinero para poder retirarlo. El 22 de agosto de 2019, la accionante solicitó que se destituya a las personas responsables del incumplimiento de su sentencia. El 26 de agosto de 2019, el Tribunal Distrital indicó que se ha dispuesto al CNE y a BANECUADOR que procedan a efectuar los correctivos a la transferencia efectuada. El 10 de septiembre de 2019, la accionante solicitó que se proceda a la entrega del dinero correspondiente de acuerdo a lo dispuesto por el Tribunal Distrital. El 13 de septiembre de 2019, el Tribunal Distrital insistió al CNE para que realice “(...) todas las diligencias administrativas pertinentes de forma inmediata y cumpla íntegramente todas las diligencias administrativas pertinentes de forma inmediata y cumpla con el auto resolutorio de 21 de junio de 2019, para lo cual se le concede el término de cinco días.” Adicionalmente, dispuso que “(...) mediante oficio, hágase conocer a la Corte Constitucional que hasta la presente fecha la parte legitimada pasiva, Consejo Nacional Electoral, no ha cumplido de manera íntegra con el auto resolutorio emitido por este Tribunal el día 21 de junio de 2019 (...).” El 20 de septiembre de 2019, el CNE ingresó un escrito al Tribunal Distrital e indicó que los pagos se habían realizado a través de comprobantes de pago “(...) con número de CUR DE PAGO 5713 y 5513 (...).” El 25 de septiembre de 2019, el Tribunal Distrital indicó que “[c]onforme CUR No. 5513 (...) se advierte que el Consejo Nacional Electoral, unilateralmente y sin justificación legal ha procedido a descontar el valor de 511,34 [dólares americanos], del monto ordenado en auto resolutorio de fecha 21 de junio de 2019, de lo que se colige que ha incumplido lo dispuesto por este Tribunal. Por lo expuesto, se dispone que la entidad demandada (...) inmediatamente deposite el valor total de US\$10.086,06 (...). Por medio de secretaría de este Tribunal ofíciase nuevamente a la Corte Constitucional informando del incumplimiento en que ha incurrido el [CNE] (...).” El 24 de octubre de 2019, el Tribunal Distrital solicitó a BANECUADOR que se certifique si “(...) el valor de (USD. 10.086,06) (...), se encuentra acreditado en la cuenta de depósitos judiciales que mantiene el Consejo de la Judicatura y de ser el caso se transfieran dichos valores a la cuenta del Tribunal Distrital (...).”

6. El 29 de octubre de 2019, la accionante presentó ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento. El 07 de noviembre de 2019, el Tribunal Distrital dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional.
7. El 02 de diciembre de 2019, el Tribunal Distrital confirmó que se había acreditado el valor correspondiente de pago a la accionante y dispuso que esta se acerque a la secretaría para retirar la correspondiente Orden de Retiros Judiciales. El 03 de enero de 2020, el Tribunal Distrital dispuso el pago de USD 0.02 (dos centavos americanos) faltantes. El 05 de febrero de 2020, el Tribunal Distrital confirmó que se había acreditado el valor restante de pago a la accionante y dispuso que ésta se acerque a la secretaría para retirar la correspondiente orden de retiros judiciales.
8. El 16 de septiembre de 2020, el Tribunal Distrital determinó la conclusión de la ejecución y dispuso el archivo del proceso.

Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 07 de noviembre de 2019, el Tribunal Distrital presentó a este Organismo un informe indicando que se encontraban realizando acciones para continuar con la ejecución de la sentencia y remitió el expediente.
10. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de este Organismo sorteó la causa al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. Después de la renovación parcial de los nuevos jueces y jueza de esta Corte, el 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. A continuación, el 23 de marzo de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.
11. El 28 de marzo de 2023, el Tribunal Distrital presentó su informe. El 29 de marzo de 2023, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, presentó su informe. Por su parte, el 03 de abril de 2023, el CNE presentó su informe.

2. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (en adelante, “**CRE**”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

- 13.** El fallo alegado como incumplido es la sentencia dictada el 04 de diciembre de 2018 por la Unidad Judicial, y confirmada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual, en su parte pertinente, dispuso:

(...) se acepta la acción de protección presentada por CRISTINA ALEXANDRA FLORES CALVOPIÑA en contra del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, en consecuencia: [1] Se declara vulnerado el derecho al trabajo y a la Estabilidad Laboral por fuero de Embarazo, Igualdad y No Discriminación; y, a la seguridad jurídica contemplados en los Arts. 33, 11 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador. [2] Con fundamento en el Art. 86 numeral 3 de la Constitución, y Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como reparación integral se dispone: [2.1] Que el Consejo Nacional Electoral a través de la Unidad de Talento Humano respectiva y el ente nominador, ubique en forma inmediata a la señora CRISTINA ALEXANDRA FLORES CALVOPIÑA en un puesto de igual condición al cargo de Asesora 4 de Presidencia, cargo que venía desempeñando en el Consejo Nacional Electoral, al momento de la gestación; cargo que lo desempeñará de conformidad con lo establecido en el Art. 58 de la LOSEP constitucionalizado, es decir hasta el fin del periodo fiscal en que concluya su periodo de lactancia, de acuerdo con la Ley, estableciendo que la parte accionante reciba de manera inmediata la asignación de las funciones que le corresponden de acuerdo al cargo que ella tenía, que es asesora 4, independientemente del grado de confianza que tenga con los consejeros del CNE a la misma se le deberán asignar funciones específicas y técnicas según su condición profesional. [2.2] Se ordena el pago de la diferencia de los haberes dejados de percibir por la señora CRISTINA ALEXANDRA FLORES CALVOPIÑA desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales; con la suscripción del nuevo contrato que disminuye sus haberes laborales y económicos, esto es desde el 1 de diciembre de 2017 según la suscripción del contrato que obra de fs. 17 a 20 de los autos. [2.3]. Dicha actualización y pago de diferencias salariales en lo que corresponda, deberá realizarse además en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en relación a sus aportaciones mensuales. [2.4] Para la cuantificación y ejecución de esta disposición, remítanse copias certificadas del proceso al Tribunal Contencioso Administrativo del Cantón Quito, conforme lo establecido en el Art. 19 de la [LOGJCC] (...). [3] Se dispone que el Consejo Nacional Electoral publique esta resolución una vez motivada en el portal del CNE por el término de 20 días en un lugar visible. [4].- Una vez ejecutoriada esta sentencia, remítase a la Corte Constitucional conforme dispone el artículo 86.5 [de la CRE].

4. Alegaciones y fundamentos

a. De la accionante

- 14.** La accionante menciona que, en cuanto a la medida de reparación económica, el CNE ha realizado una serie de actuaciones dilatorias para no realizar el pago dispuesto por

el Tribunal Distrital, y que, a pesar de haber interpuesto escritos ante el Tribunal Distrital, no se ha dado el cumplimiento al pago. Adicionalmente, señala que, “[e]l Consejo Nacional Electoral, manifiesta que ha dado cumplimiento al pago de la liquidación por reparación económica, sin haber justificado en legal y debida forma y solicita revocatoria de la providencia de 19 de julio del 2019; lo cual evidentemente fue rechazado por la Jueza, pues no existe constancia procesal de que la institución accionada, haya dado cumplimiento a esa orden judicial.”

15. Añade que,

“(…) con fecha 21 de octubre del 2019, presenté un escrito, solicitando al Tribunal [de lo Contencioso Administrativo] que envíe informe motivado a la Corte Constitucional, sobre el incumplimiento de la sentencia de parte de la institución accionada, conforme lo prescribe el Art. 164 de la [LOGJCC], sin recibir respuesta alguna; y, por el contrario, una vez ordenada [sic] que se remita atento oficio a BANECUADOR a fin de que certifique si se encuentra acreditado el valor de \$10.086,06 y de ser del [sic] caso esta cantidad sea transferida a la cuenta del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.”

16. Adicionalmente, manifiesta que “(…) con estas providencias dilatorias, estamos desde el 21 de junio del 2019, sin que hasta la presente fecha, se haya dado cumplimiento a una sentencia (…).”

b. Por parte de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito

17. En el informe de 29 de marzo de 2023 presentado a este Organismo, la Unidad Judicial, cita las sentencias de primera y segunda instancia del proceso e indica que “(…) hasta la presente fecha NO se ha recibido ninguna comunicación por parte del Tribunal Contencioso Administrativo sobre la ejecución de la sentencia en la acción de protección No. 17203-2018-10742 (…).” (el énfasis pertenece al original).

18. Señala que, “(…) la acción de incumplimiento de sentencia que motiva esta acción y de la cual se solicita el informe motivado, refiere específicamente al incumplimiento del pago de haberes que le corresponde ejecutar al Tribunal Contencioso Administrativo, ya que las otras medidas de reparación se entienden cumplidas por NO existir petición pendiente de despacho conforme lo ha certificado la actuario del despacho con razón que se adjunta en copia certificada (…).” Finalmente, anexa copias certificadas de distintos documentos e indica que, “(…) esta juzgadora ha realizado todas las actuaciones jurisdiccionales de su competencia, tendientes a la efectiva ejecución de la sentencia dictada por la suscrita jueza, el 4 de diciembre de 2018 (…).” (el énfasis pertenece al original).

c. Por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

19. Mediante informe presentado a este Organismo el 28 de marzo de 2023, el Tribunal Distrital realiza un recuento de los hechos a partir de que la causa ingresó a su despacho, y señala que “[e]l 16 de junio de 2020, una vez que la accionante recibió el valor ordenado por este tribunal, se determinó el archivo de la ejecución y se puso en conocimiento del juez constitucional”. Y mencionó que “[n]o existen otras actuaciones procesales realizadas dentro de la presente causa, ni escritos pendientes de despacho.”

d. Por parte del Consejo Nacional Electoral

20. Mediante informe de 03 de abril de 2023, remitió a este Organismo los CUR de pago No. 5513 y 5713, así como el contrato de servicios ocasionales de la accionante e indicó que “(...) con la finalidad de dar cumplimiento con lo dispuesto de la Corte Constitucional del Ecuador, (...) informo sobre el cumplimiento de sentencias dentro de las causas Nro. 17811-2019-00635; y, 17203-2018-10742 (...)”

5. Cuestión Previa

21. Previo a pronunciarse sobre el fondo, la Corte verificará si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la presente acción de manera directa ante la Corte Constitucional. En tal sentido, la Corte procederá a verificar los requisitos establecidos en la LOGJCC.
22. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es de naturaleza subsidiaria y tiene por objeto verificar que una decisión constitucional haya sido cumplida íntegramente. En tal sentido, este Organismo ha determinado que, para poder conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC.⁴ Por otra parte, la

⁴ El artículo 163 de la LOGJCC señala 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. (...)”

El artículo 164 de la LOGJCC establece:

[l]a acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el

jurisprudencia de esta Corte ha determinado la necesidad de realizar un examen previo que permita a este Organismo conocer las acciones de incumplimiento.⁵

23. Así, cuando se acude directamente ante la Corte Constitucional con una acción de incumplimiento, será indispensable que este Organismo verifique el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que la persona afectada haya solicitado al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, y ii) que el juez ejecutor se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, o no lo haga oportunamente.⁶

24. Por otra parte, la sentencia 8-22-IS/22 emitida por este Organismo, ha indicado que

(...) no le corresponde a los TDCA activar los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto resolutorio que cuantifica una medida de reparación dispuesta en una sentencia de garantías constitucionales. Al contrario, en ejercicio de sus competencias, le corresponde únicamente remitir el auto resolutorio al juez ejecutor para que sea este el que continúe con la ejecución integral de la sentencia. (...) a partir de la expedición de esta sentencia, el cumplimiento de las medidas de reparación económica dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales corresponden al juez ejecutor (...), y, por tanto, una vez que el TDCA competente determine el monto económico a pagarse remitirá el expediente a la Unidad Judicial para que sea esta quien adopte todas las medidas a su alcance, para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla en su integridad. (...).⁷

25. Con estas consideraciones, y dado que la acción de incumplimiento fue presentada directamente ante este Organismo, es pertinente verificar si es que los requisitos previamente señalados, se cumplieron en el presente caso.

26. En referencia al *primer requisito*, de la revisión del expediente, esta Corte observa que la accionante no solicitó a la jueza ejecutora el cumplimiento de su decisión, ni requirió la remisión del expediente a la Corte Constitucional con el informe correspondiente.

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.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia. (...)

⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022.

⁶ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

⁷ Adicionalmente, a través de esta misma sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícitamente de su jurisprudencia relativa a la ejecución de medidas de reparación económica dispuestas en sentencias de garantías jurisdiccionales a cargo de los TDCA contenida en las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 de la sentencia 011-16-SIS-CC.

Al contrario, presentó solicitudes para la ejecución de la reparación económica frente al TDCA, y posteriormente, presentó directamente la acción de incumplimiento ante este Organismo, en consecuencia, no cumple con el requisito establecido en el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.

27. En cuanto al *segundo requisito*, este Organismo concluye que, dado que la accionante no solicitó a la jueza ejecutora el cumplimiento de su decisión, ni requirió a ésta la remisión del expediente a la Corte Constitucional con su informe correspondiente, no existe registro de que la Unidad Judicial se haya rehusado a remitir el expediente y el informe a este Organismo. Por lo tanto, la accionante incumple con el requisito establecido en el artículo 164, numeral 3 de la LOGJCC.
28. Por otra parte, como consta en la LOGJCC, las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional, y únicamente si éstas no se han cumplido en un plazo razonable, o se han ejecutado de manera defectuosa, se podrá presentar de forma subsidiaria una acción de incumplimiento ante este Organismo.⁸ De igual forma, esta Corte ha indicado que el plazo razonable es el tiempo que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la autoridad judicial ejecutora pueda hacer cumplir su propia decisión.⁹
29. En ese sentido, se observa que la acción de incumplimiento fue presentada el 29 de octubre de 2019 ante este Organismo, cuando se evidencia que el 24 de octubre de 2019, el TDCA remitió un oficio a BANECUADOR a fin de certificar si el valor de la reparación económica se encontraba acreditado en la cuenta de depósitos judiciales, es decir, la reparación económica se estaba ejecutando en ese momento. En tal sentido, se observa que la accionante no tomó en cuenta el tiempo razonable, pues ni siquiera consideró que el proceso se encontraba todavía en el TDCA y no a cargo del juez ejecutor, incumpliendo así, el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC.
30. Vale destacar que, en la sentencia 8-22-IS/22, la Corte determinó: “el cumplimiento de las medidas de reparación económica dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales corresponden al juez ejecutor, de conformidad con los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ y, por tanto, una vez que el TDCA competente determine el monto económico a pagarse remitirá el expediente a la Unidad Judicial para que sea esta quien adopte todas las medidas a su alcance, para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla en su integralidad”. En tal sentido, y de acuerdo con la sentencia previamente citada, es menester señalar que, en el presente caso, a pesar de que el TDCA ejecutó la reparación económica y dispuso el

⁸ CCE, sentencia 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

archivo del proceso, dicha acción es competencia del juez ejecutor, es decir, el juez de primera instancia. De allí que, en futuros casos, se debe observar dicho trámite para la ejecución de la sentencia.

31. Por todo lo expuesto, la accionante incumplió con los requisitos del artículo 164 de la LOGJCC, por lo que este Organismo se ve impedido de asumir la competencia de ejecutar la sentencia constitucional, y, en consecuencia, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción.

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 63-19-IS.
2. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 07 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL