

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 32-19-IS

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

SENTENCIA No. 32-19-IS/22

Tema: La Corte Constitucional resuelve declarar el incumplimiento de una sentencia constitucional dictada en una acción de protección contra el Ministerio de Trabajo, que disponía el pago de indemnizaciones a servidores públicos.

I. Antecedentes procesales

1. Los señores Zoila María Delvicier Mejía, Marta Fabiola Vega Ledesma, Margarita Ascensión Carrascal Coral, Marcia Italia Tacuri Morales, José Luis Morales Vásquez, Luz América Tomalá Fuentes, Juan Carlos Landívar Salazar, Clemente Manrique, Fátima Marisol Lamilla León, Maura Zamora Loor, Pablo Tomás Moyano González, María de Lourdes Quinde Servilla y Jorge Enrique Patiño Morán, por sus propios derechos, presentaron una acción de protección¹ contra el Ministerio de Relaciones Laborales (hoy Ministerio de Trabajo), en la persona del Ing. Richard Espinoza Guzmán². La jueza Novena de Niñez y Adolescencia de Guayas, actualmente la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Guayaquil (en adelante **Unidad Judicial**) resolvió el 20 de octubre de 2010, aceptar la acción de protección propuesta³.
2. En atención al recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada, los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas (en adelante **La Sala**), en voto de mayoría del 28 de diciembre de 2010,

¹ Los accionantes alegaron vulneración del derecho a la seguridad jurídica, derecho a la igualdad ante la ley y de una vida digna y como pretensión solicitaron que el Ministerio de Trabajo cumpla el artículo 8 del Mandato Constituyente 2, esto es, el pago de la cantidad de 7 SBU por cada año de servicio por la supresión de las partidas, haciendo la respectiva reliquidación descontado lo que se les ha pagado (USD 1000.00 por año de servicio).

² La causa fue signada con el No. 09959-2010-1303.

³ La jueza de la Unidad Judicial dispuso "(...) no solo se les ha violado el Derecho al Trabajo, a través de infundadas Resoluciones Administrativas, sino que no se ha respetado la Supremacía de la Norma Constitucional, que no puede ser ajena a ningún funcionario público, por lo que el señor Ministro de Relaciones Laborales, violentó la constitución (sic), ocasionó un daño grave a los accionantes, ya que se los dejó sin su fuente de trabajo, y, además omitió disponer que las indemnizaciones estuvieran apegadas a lo que disponía el Mandato Constituyente No. 2. Por todas estas consideraciones (...) acepta la acción de protección propuesta (...) disponiendo que en los siete días hábiles próximos a esta Resolución, el accionado presente a esta Judicatura, las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional; para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los trece ex empleados del Ministerio de Relaciones Laborales".

resolvieron confirmar la sentencia que declaró con lugar la acción de protección planteada⁴.

3. El 26 de enero de 2011, la entidad accionada presentó acción extraordinaria de protección frente a lo cual la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ resolvió inadmitir la causa⁶.
4. El 17 de diciembre de 2012, los accionantes presentaron una demanda ante el Tribunal Distrital del Contencioso Administrativo⁷, invocando el artículo 19 de la LOGJCC. Posteriormente, mediante auto interlocutorio del 30 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo resolvió, declarar abandonada la causa al haberse cumplido los presupuestos establecidos en los artículos 245 y 246 de Código Orgánico General de Procesos “COGEP”. El auto se notificó el 31 de agosto del mismo año⁸.
5. El 13 de julio de 2018, las señoras Zoila María Delvicier Mejía y Margarita Carrascal Coral, por sus propios derechos, (en adelante las “**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia constitucional de acción de protección dictada en su favor el 20 de octubre de 2010 por la Unidad Judicial y confirmada por la Sala.
6. El 9 de julio de 2019, mediante sorteo en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
7. El 26 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que el Ministerio de Trabajo, la Unidad Judicial y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede Guayaquil, presenten su informe respecto del cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección, signada con el No. 09959-2010-1303.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencia, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “LOGJCC”.

⁴ El voto de mayoría dispuso: “(...) en los siete días hábiles el accionante presente al Juez precedente las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional, para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los accionantes del Ministerio de Relaciones Laborales...”.

⁵ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces Nina Pacari Vega, Edgar Zarate Zarate y Manuel Viteri Olvera.

⁶ El proceso fue signado con el No. 0324-11-EP.

⁷ El proceso fue signado con el No. 09801-2012-0984.

⁸ Como antecedente, se observa además que la parte accionante interpuso un recurso de casación que fue inadmitido por la conjuenza nacional Dr. Hipatia Susana Ortiz Vargas el 29 de noviembre de 2021 en el proceso 09801-2010-0800.

III. Alegaciones de las partes

De las accionantes del proceso originario

9. Las accionantes señalan que la acción de protección propuesta, en conjunto con otras 11 personas (todos ex empleados del Ministerio de Trabajo), fue resuelta favorablemente el 20 de octubre de 2010 y posteriormente ratificada el 28 de diciembre de 2010.
10. Alegan las accionantes que, por dos ocasiones, en la Unidad Judicial, “*se nombró perito para que practique las liquidaciones conforme a sentencia ejecutoriada, sin que (...) se haya posesionado, peor aún practicado liquidación...*”. Agregan que, después de algunos meses, el juez de la causa dictó dos providencias de fechas 24 de enero de 2012 y 2 de febrero de 2012, en la que señaló “... *declara que se ha agotado el presente trámite, dejando a salvo el derecho de los accionantes para concurrir ante el órgano jurisdiccional competente*”.
11. Adicionalmente, mencionan que en diciembre de 2012, presentaron una demanda ante el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Guayaquil, con la finalidad de obtener el pago de las diferencias de las liquidaciones conforme se encuentra ordenado en sentencia, sin obtener respuesta oportuna “*negándonos el pedido de convocatoria a audiencia, lo cual ocasionó que el Tribunal declare la acción en abandono*”.
12. Por lo anotado, las accionantes señalan que, ante el evidente incumplimiento de la sentencia referida, solicitan que el Ministerio de Trabajo “*cumpla con el pago de las reliquidaciones ordenadas a pagar en sentencia, en los que incluirá los respectivos intereses*”.

De los informes presentados

a. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil

13. El 3 de diciembre de 2021, compareció la abogada Roxana Alcívar Izurieta, jueza de la Unidad Judicial. En el informe de descargo la jueza señala:
 - 13.1. La sustanciación y ejecución de lo resuelto en la causa le correspondió conocer a los jueces que le antecedieron: Ab. Magaly Izaguirre Mieles y Ab. José Olvera Barboto, toda vez que la suscrita entró en funciones el 9 de octubre de 2014 y que la última actuación procesal fue el 25 de octubre de 2012, realizada por el juez José Olvera Barboto.
 - 13.2. Sostiene que a fojas 591, consta el auto de 27 de septiembre de 2011 emitido por la jueza Magaly Izaguirre Mieles, el que indica textualmente:

“... Toda vez que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia, atenta a su contenido se corre traslado a los accionantes, a fin de que éstas sean analizadas de haber inconformidad para el cobro de sus pretensiones propongan las acciones pertinentes conforme lo establece el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales...”.

13.3. Agrega, que el juez José Olvera Barboto, en auto de fecha 2 de febrero de 2012, dispuso:

“... en la presente causa, el fallo de segunda y definitiva instancia dispuso que inmediatamente de aprobadas las liquidaciones, que precisamente consisten en el pago en dinero, se dispongan las transferencias a las cuentas individuales. En la especie no han sido aprobadas las liquidaciones que presentaron los accionantes, y existe discrepancia entre los rubros por ellos liquidados con los que presenta el Ministerio de Relaciones Laborales, siendo por tanto necesaria la acción prevista en el referido art. 19 para determinar su monto, atribución que corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo expuesto toda vez que no han variado los fundamentos que sirvieron de sustento a la providencia dictada el día 24 de enero del 2012 (...) se niega por improcedente la petición formulada por los accionantes.- Se llama severamente la atención al abogado que suscribe la petición por las expresiones que utiliza en desmedro de la contraparte y del juzgador, bajo prevenciones que de continuar esa conducta procederá conforme lo establece el Código Orgánico de la Función Judicial...”.

13.4. Finalmente, indica que no hay escritos pendientes de sustanciación y que la última actuación judicial fue el 25 de octubre de 2012, tal como obra en el proceso judicial.

b. Ministerio de Trabajo

- 14.** Mediante informe de 8 de diciembre de 2012, el señor Lenin Ochoa Ochoa, en calidad de director de Asesoría Jurídica (E) del Ministerio de Trabajo, realizó un recuento de la acción de protección signada con el No. 09959-2010-1303 y de la acción extraordinaria de protección signada con el No. 0324-11-EP.
- 15.** Señaló además que las accionantes *“... interpusieron ante el Tribunal No. 2 de lo Contencioso Administrativo, el juicio No. 09801-2012-0984 para que se efectúe el cálculo de la reparación económica, dispuesta en la Acción de Protección No. 09959-2010-1303, es decir para que se ejecute la sentencia”.*
- 16.** Posteriormente, indica que, mediante auto de 30 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo declaró abandonada la causa propuesta.
- 17.** Finalmente, señaló que como consecuencia de la declaratoria de abandono *“... esta Cartera de Estado no fue notificada con el informe pericial, aprobación del mismo y mandamiento de ejecución correspondiente a los valores a pagar, instrumento*

imprescindible para que al interno de esta institución se realicen las gestiones tendientes al pago”.

Informe del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil

18. El 29 de noviembre de 2021, los jueces Kelvin Sánchez, Jorge Guevara Carrillo y Ángel Ponce en calidad de miembros del Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil No. 2 con sede en la ciudad de Guayaquil manifiestan que *“los suscritos aún no éramos jueces de éste Tribunal”* y que *“lamentablemente nos vemos imposibilitados de poder brindar mayor información (...) ya que la misma se encuentra en la Corte Nacional de Justicia (...)”*.⁹

Informe de la Corte Nacional de Justicia

19. El 2 de diciembre de 2021, la Dra. Hipatia Ortiz Vargas en calidad de Conjueza Nacional de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en lo principal hace un recuento de los antecedentes procesales y del caso señalando que se inadmitió el recurso de casación el 29 de noviembre de 2021¹⁰.

IV. Decisión cuyo incumplimiento se demanda

20. La decisión cuyo incumplimiento se demanda es la sentencia dictada el 20 de octubre de 2010 por la jueza de la Unidad Judicial, dentro del proceso de acción de protección No. 09959-2010-1303¹¹ y ratificada el 28 de diciembre de 2010, mediante sentencia de mayoría dictada por los jueces de la Sala. A continuación, se transcribe el texto correspondiente de la sentencia de segunda instancia:

“(...) confirma la sentencia que declara con lugar la Acción de Protección presentada (...) en la que se dispone que en los siete días hábiles el accionante presente al Juez precedente las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional, para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los accionantes del Ministerio de Relaciones Laborales” (sic).

⁹ Foja 67 del expediente constitucional.

¹⁰ Fojas 26 y 27 del expediente constitucional.

¹¹ La jueza de la Unidad Judicial dispuso *“(...) no solo se les ha violado el Derecho al Trabajo, a través de infundadas Resoluciones Administrativas, sino que no se ha respetado la Supremacía de la Norma Constitucional, que no puede ser ajena a ningún funcionario público, por lo que el señor Ministro de Relaciones Laborales, violentó la constitución, ocasionó un daño grave a los accionantes, ya que se dejó sin su fuente de trabajo, y, además omitió disponer que las indemnizaciones estuvieran apegadas a lo que disponía el Mandato Constituyente No. 2. Por todas estas consideraciones (...) acepta la acción de protección propuesta (...) disponiendo que en los siete días hábiles próximos a esta Resolución, el accionado presente a esta Judicatura, las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional; para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los trece ex empleados del Ministerio de Relaciones Laborales”.*

V. Análisis del caso

21. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias el “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”, esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes. Ello, pues la Corte Constitucional se encuentra facultada para declarar el incumplimiento, sancionar a los responsables y a conminar reparaciones.
22. Corresponde en primer lugar, identificar al destinatario responsable del cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia en cuestión, el cual se aprecia de manera clara que son los accionantes y el entonces Ministerio de Relaciones Laborales. De igual manera, corresponde identificar a la autoridad judicial, llamada a ejecutar la sentencia, cuyo cumplimiento se demanda. En el presente caso, se observa que la autoridad judicial era la jueza Magaly Izaguirre Mieles, posteriormente el juez José Olvera Barboto y actualmente la jueza Roxana Alcívar Izurieta de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil.
23. Una vez identificados los responsables del cumplimiento de la sentencia, corresponde analizar las obligaciones a cumplirse. Conforme consta en texto de la sentencia citada en el párrafo 20 *supra*, en el presente caso las obligaciones se concretan en: (i) la presentación de la liquidación por las partes procesales¹², (ii) la aprobación de la liquidación por parte del Juez de instancia y ordenar su pago; (iii) la transferencia de los valores a las cuentas por parte del entonces Ministerio de Relaciones Laborales.
24. La Corte ha establecido que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas¹³.
25. Identificadas al detalle que han sido las obligaciones ordenadas en la sentencia dictada el 20 de octubre de 2010 y ratificada el 28 de diciembre del mismo año, dentro de la acción de protección, se procede a verificar si estas fueron cumplidas, a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales que consta en el expediente constitucional.

¹² Cabe destacar que en segunda instancia se dispuso que sean los accionantes quienes presenten la liquidación, mientras que en la sentencia de la Unidad Judicial se señalaba que los accionados debían presentar la liquidación.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 67.

26. Según obra del expediente judicial y de lo aportado por las partes, se evidencian las siguientes actuaciones procesales en relación a la liquidación de haberes (**obligación i**):

26.1 A fojas 550 y 551, la liquidación presentada por los accionantes, el 18 de febrero de 2011; con lo cual se observa que los accionantes cumplieron con la obligación (i) señalada en párrafo 23 *supra*.

26.2 Luego de que la parte actora solicitara la designación de un perito¹⁴, y que la jueza mediante providencia designara a un perito contable¹⁵, el Ministerio de Trabajo¹⁶ solicitó la revocatoria de dicha providencia debido a que el trámite de determinación de valores por concepto de reparación debía ser sustanciado en el Contencioso Administrativo, conforme lo dispuesto el artículo 19 de la LOGJCC.

26.3 A foja 565, mediante providencia, la jueza manifiesta “... *se apercibe a los ACCIONADOS, que deben cumplir la resolución de fecha 20 de octubre de 2010 (...) en caso de que cumplan las 72 horas concedidas; y ustedes no hayan procedido a realizar las liquidaciones; aplicaré de inmediato lo que dispone el Art. 86 numeral 4 de la Constitución ...*”.

26.4 A fojas 566, escrito presentado por el Ministerio de Trabajo en el que hace un recuento de los alegatos esgrimidos durante la sustanciación de la causa, para finalmente manifestar que “(...) *no habría valor alguno que liquidar (...) y en el caso de existir*”; disponer que los accionantes acudan al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo.

27. Si bien se observa que existe una diferencia entre las sentencias cuyo cumplimiento se demanda, esto es, que la Unidad Judicial ordenó al Ministerio de Trabajo presentar las liquidaciones mientras que la Sala de alzada impuso tal obligación a los accionantes, esta Corte no puede desconocer que ambas sentencias conceden la acción de protección; y, que la pretensión de tal acción es precisamente que tal Cartera de Estado realice la reliquidación de haberes con el objeto de que se pague una diferencia a los accionantes sobre la base del artículo 8 del Mandato Constituyente 2. En ese sentido, se aprecia que la Sala, posiblemente incurrió en un *lapsus calami* que no desconoce la obligación del Ministerio de realizar las liquidaciones, sin perjuicio de que los accionantes hayan presentado una liquidación

¹⁴ A fojas 554, un escrito presentado por los accionantes, que en lo principal solicitan que, debido al transcurso de 5 meses desde que se dictó la sentencia, designe un perito para que liquide las diferencias causadas entre lo que pagó el Ministerio de Relaciones Laborales y lo que les corresponde percibir, por disposición del Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2.

¹⁵ A foja 556, mediante providencia de fecha 15 de abril de 2011, la jueza Magaly Izaguirre Mielles nombró a la perito Paola Acosta Ortiz para que realice la liquidación contable el día 19 de abril de 2011.

¹⁶ A foja 558, mediante escrito el Ministerio de Trabajo solicitó se deje sin efecto la providencia detallada en el pie de página que antecede, debido a que el trámite de determinación de valores por concepto de reparación debía ser sustanciado en el Contencioso Administrativo, conforme lo dispuesto el artículo 19 de la LOGJCC.

conforme se señala en el párrafo 23.1 *supra*. Con base a lo expuesto y conforme a las actuaciones procesales detalladas en párrafo anterior, se evidencia que el Ministerio de Trabajo mantuvo su postura de que no existían valores a liquidar por lo que no presentó liquidación para pagar lo ordenado, y, más bien refirió al pago de US\$ 1000.00 realizado a los accionantes con anterioridad a la acción de protección; por lo que no se observa de forma estricta cumplida la obligación reseñada en el párrafo 23 (i) *supra* por parte de tal Ministerio.

28. En relación a la obligación (ii) detallada en el párrafo 23 *supra*, esto es, que el juez de instancia apruebe las liquidaciones, se observan las siguientes actuaciones:

28.1 A fojas 580, consta la razón sentada por el actuario, de la Unidad Judicial, de 22 de agosto de 2011, señalando que no se ha cumplido con la sentencia.

28.2 A fojas 591, mediante providencia suscrita por la jueza Magaly Izaguirre, señaló que una vez que el Ministerio de Relaciones Laborales presentó, el 20 de septiembre de 2011, las liquidaciones de los ex servidores en la que se establece que los valores pagados ascienden a US\$ 1000.00 “... *se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia, atenta a su contenido se corre traslado a los accionantes, a fin de que estas sean analizadas de haber inconformidad para el cobro de sus pretensiones propongan las acciones pertinentes conforme lo establece el Art. 19 de (LOGJCC)...*”.¹⁷.

28.3 A fojas 595, mediante providencia el nuevo juez designado José Olvera Barboto, revocó la providencia detallada en el numeral que antecede, en atención a lo solicitado por los accionantes, y designó nuevo perito liquidador con el objeto de que se determine la existencia de diferencias entre los valores pagados y los que se ordenó en la sentencia.

28.4 A fojas 599, mediante providencia de fecha 18 de enero de 2012, el juez declaró vencido el nombramiento del perito Mario Carrillo Pesantez y oficia a la Delegación Regional del Consejo de la Judicatura para que remita la lista de peritos liquidadores de capital e intereses.

28.5 A fojas 602, mediante providencia de 24 de enero de 2012, el juez dispuso en lo principal, “*Que obran de autos las liquidaciones presentadas por las partes procesales sin que haya mediado acuerdo o aceptación de los rubros liquidados como se encuentra ordenado en la resolución (...) y siendo que es menester la determinación del monto corresponde a los accionantes iniciar el proceso previsto en el artículo 19 de la ley de la materia (...) Por lo que se declara que se ha agotado el presente trámite, dejando a salvo el derecho de los accionantes para concurrir ante el órgano jurisdiccional competente*”.

¹⁷ Esta Corte observa que esta providencia fue revocada, en virtud de que el Ministerio de Trabajo no presentó liquidaciones, únicamente refirió los pagos ya efectuados con anterioridad a la acción de protección, reiterando sus alegaciones de que no existían valores a pagar.

29. Conforme a lo descrito, se observa que el juez de instancia tampoco cumplió con aprobar liquidación alguna conforme lo ordenado en la sentencia y más bien aludió a la necesidad de un acuerdo entre las partes, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 21 y 163 de la LOGJCC¹⁸ que impone a los jueces la obligación de hacer cumplir sus decisiones.
30. Esta Corte Constitucional considera que, indistintamente de la parte que presentare la liquidación o posibles desacuerdos entre las partes, el juez estaba llamado a adoptar las diligencias necesarias para hacer cumplir lo decidido. En el presente caso, el juez de instancia no solamente omitió pronunciarse si aprobaba o no la liquidación incumpliendo la obligación (ii) detallada en el párrafo 23 *supra*, sino que además aludió a la necesidad de que exista un “acuerdo” entre las partes, lo cual no se observa en las sentencias cuyo incumplimiento se demanda, “dejando a salvo” el derecho de los accionantes para acudir al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo conforme lo establecido en el artículo 19 de la LOGJCC, para determinar el monto por concepto de reparación económica.
31. En ese sentido, se verifica en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (E-SATJE) que la señora Zoila María Delviciér Mejía y los demás accionantes¹⁹, por sus propios derechos, presentaron, el 17 de diciembre de 2012, una demanda ante el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo²⁰ con base a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC.
32. Posteriormente, el 30 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo resolvió, en auto interlocutorio, declarar abandonada la causa conforme a los artículos 245 y 246 del COGEP²¹; decisión que fue notificada el 31 de agosto del mismo año.

¹⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. - **Art. 21.-** “Cumplimiento. - La juez o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio...”.

Art. 163.- “Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las juezes 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...”.

¹⁹ Marta Fabiola Vega Ledesma, Margarita Ascención Carrascal Coral, Marcia Italia Tacuri Morales, José Luis Morales Vásquez, Luz América Tomalá Fuentes, Juan Calos Landívar Salazar, Clemente Manrique, Fátima Marisol Lamilla León, Maura Zamora Loor, Pablo Tomás Moyano González, María de Lourdes Quinde Servilla y Jorge Enrique Patiño Morán

²⁰ El proceso fue signado con el No. 09801-2012-0984.

²¹ Código Orgánico General de Procesos.- **Art. 245.-** Procedencia. “La o el juzgador declarará el abandono del proceso en primera instancia, segunda instancia o casación cuando todas las partes que figuran en el proceso hayan cesado en su prosecución durante el término de ochenta días, contados desde la fecha de la última providencia recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos”.

Art. 246.- Cómputo del término para el abandono. “El término para el abandono contará desde el día siguiente de la última notificación de la última providencia dictada o si es el caso, desde el día siguiente al de la última actuación procesal”.

33. En vista de los hechos relatados, es claro que nunca se cumplió con aprobar liquidación alguna ni ordenar pago alguno, incumpléndose la obligación (ii) sintetizada en el párrafo 23 *supra* y, por tanto, tampoco se ha cumplido con el pago por parte del Ministerio de Trabajo descrito en el numeral (iii) del mismo párrafo.
34. En este caso, además se observa que el incumplimiento persiste pese a haberse iniciado un proceso para determinar la reparación económica pues tampoco el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo cumplió en efectuar diligentemente una liquidación conforme a las reglas de dichos procesos.
35. Así, es preciso resaltar lo dispuesto mediante precedente constitucional No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, caso No. 0015-10-AN, referente al proceso que establece el artículo 19 de la LOGJCC, al señalar que es uno de ejecución, que no genera un nuevo proceso de conocimiento y, por lo tanto, no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos, sino que se limita a ser un procedimiento en el que se cuantifique la reparación económica²².
36. De forma que, los procesos de ejecución por reparación de económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 86, numeral 2, literal a) de la Constitución de la República, deben ser sencillos, rápidos y eficaces, por tanto, durante su sustanciación no tendrían lugar diversas instituciones de orden procesal cuya rigidez debilitaría su finalidad, en consecuencia, no procede el abandono para este tipo de procesos. Así también, el artículo 4.5 de la LOGJCC contempla la obligatoriedad de los jueces de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión.

²² En concordancia, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia No. 011-16-SIS-CC de fecha 22 de marzo de 2016, caso No. 0024-10-IS, pág. 18, en el sentido de que los procesos de reparación económica no estaban siendo sustanciados con la debida celeridad por parte de los tribunales contenciosos administrativos del país. Por este motivo, recalco que se trata de un juicio de ejecución y no de conocimiento, distinguiendo 4 fases (inicio, sustanciación, resolución y ejecución). Así, en relación a la fase de inicio del proceso de ejecución, la sentencia estableció: “*Con el objeto de evitar dilaciones en el proceso frente a la eventualidad de que las partes procesales no activen el proceso de reparación económica, corresponde principalmente al juez de instancia la remisión del expediente respectivo y la sentencia en que se ordenó dicha medida a la judicatura contencioso administrativa competente (...)*”. Referente a la fase de sustanciación, menciona lo siguiente: “*(...) por tratarse de un proceso de ejecución y no de conocimiento no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros. Tampoco son admisibles escritos, providencias o diligencias que tiendan a retardar el proceso de ejecución, esto debido a que si bien el artículo 19 de la LOGJCC establece que la determinación del monto se tramitará en “... juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado”; el término **juicio** constituye una terminología en desuso en la medida en que conforme la propia Corte Constitucional ha señalado la determinación del monto de la reparación económica, no genera un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución”; en el mismo sentido, lo reitera la sentencia constitucional No. 40-15-IS/20, párr. 23.*

Adicionalmente, es preciso resaltar que la legislación procesal ecuatoriana no contempla la institución del abandono en la etapa de ejecución.²³

37. En correspondencia, la Corte Constitucional señaló que la declaratoria de abandono no cabe en los juicios de reparación económica ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues obstaculiza la realización plena de las garantías constitucionales a través de la efectiva medida de reparación. Por otra parte, los tribunales de lo contencioso administrativo podrán ordenar el archivo en este tipo de procesos, solamente cuando se haya verificado el cumplimiento de la medida dispuesta, lo que deberá ser informado a la judicatura de origen. En consecuencia, a la judicatura de origen le corresponderá dictar el respectivo auto de archivo de la causa, únicamente cuando se haya verificado el cumplimiento del pago²⁴.
38. Por todo lo expuesto, este Organismo observa que tanto la omisión del juez de instancia en cumplir lo dispuesto cuanto la actuación del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, al declarar el abandono de la causa, son responsables del incumplimiento de la sentencia constitucional que se demanda, por lo tanto, sobre la base del artículo 165 de la LOGJCC y el precedente constitucional No. 46-12-IS/20²⁵, esta afectación debe ser reparada a favor de las accionantes. Por otro lado, a pesar de que la demora se debe en su mayor parte a actuaciones u omisiones de los jueces de esta causa, se observa que el Ministerio de Trabajo tampoco realizó acción alguna para intentar cumplir con su obligación o la sentencia a favor de los accionantes; por el contrario, ha transcurrido más de 10 años sin haber cumplido una sentencia ejecutoriada.
39. Por último, esta Corte llama la atención a los jueces intervinientes en la presente causa, por el retardo injustificado en el cumplimiento de una sentencia constitucional y exhorta a los operadores judiciales a respetar las normas jurídicas vigentes, así como observar la jurisprudencia constitucional que ha dictado este Organismo respecto a las garantías constitucionales.

VI. 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. Aceptar la acción de incumplimiento planteada por las señoras Zoila María

²³ Código Orgánico General de Procesos. - “(...) Art. 247.- *Improcedencia del abandono. No cabe el abandono en los siguientes casos: (...) 5.- En la etapa de ejecución*”.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 40-15-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 29.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70, estableció: “*El análisis que realiza esta Corte tanto dentro del caso in examine como en general en todos los procesos de esta naturaleza, abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional*”.

Delvicier Mejía y Margarita Carrascal Coral, y por tanto, declarar el incumplimiento por parte de los jueces de la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Guayaquil, que conocieron la causa número 09959-2010-1303, así como también el incumplimiento por parte de los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, dentro del caso No. 09801-2012-0984.

2. En consideración de la situación procesal, se ordena devolver los expedientes al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, para que prosiga el caso No. 09801-2012-0984 para la determinación de valores de reparación económica.

- 2.1. Una vez cumplida la medida que antecede, se conmina a la jueza de origen la supervisión del cumplimiento íntegro de las obligaciones derivadas del proceso constitucional de acción de protección propuesto por los señores Zoila María Delvicier Mejía, Marta Fabiola Vega Ledesma, Margarita Ascención Carrascal Coral, Marcia Italia Tacuri Morales, José Luis Morales Vásquez, Luz América Tomalá Fuentes, Juan Calos Landívar Salazar, Clemente Manrique, Fátima Marisol Lamilla León, Maura Zamora Loor, Pablo Tomás Moyano González, María de Lourdes Quinde Servilla y Jorge Enrique Patiño Morán en contra del Ministerio de Trabajo. Así también, se dispone que informe a esta Corte, en dos momentos distintos, lo siguiente:

- 2.1.1. De forma inmediata, a partir de la notificación de esta sentencia, informe sobre el envío de las piezas procesales pertinentes al Tribunal correspondiente.

- 2.1.2. En el término de 15 días, contados a partir de la terminación del proceso de determinación del monto de reparación económica en la jurisdicción contencioso administrativo, informe sobre la ejecución del pago de valores pendientes.

3. Disponer al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, que conoce el proceso No. 09801-2012-0984, que una vez que cuente con las piezas procesales correspondientes, continúe la tramitación de la causa observando estrictamente los criterios de esta sentencia y de las resoluciones No. 011-16-SIS-CC y 004-13-SAN-CC, que refieren a la naturaleza y parámetros del referido procedimiento.

- 3.1. Para la sustanciación de la causa, el Tribunal contará con un término máximo de 45 días para cumplir con la determinación de los valores de reparación económica, de lo cual informará inmediatamente a esta Corte en un término máximo de cinco días a partir de su pronunciamiento.

4. Disponer como medida de reparación, en virtud de la vulneración del artículo 75

de la Constitución de la República, lo siguiente:

- 4.1.** Con fundamento en el artículo 19 de la LOGJCC, como medida de reparación material por el incumplimiento de la decisión constitucional, el Tribunal Contencioso Administrativo deberá calcular sobre la base del monto a percibir por cada ex trabajador, los intereses de ley a que tienen derecho por el tiempo transcurrido desde que se dictó la sentencia por la Sala hasta el pago efectivo de la obligación²⁶.
- 4.2.** Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se efectúe la debida difusión a los operadores de justicia. El Consejo de la Judicatura deberá informar documentadamente a esta Corte acerca del cumplimiento de esta disposición dentro del plazo de 20 días contados a partir de la notificación de esta decisión.
- 5.** Una vez que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil que conoce el proceso No. 09801-2012-0984, emita el respectivo auto resolutorio, el Ministerio de Trabajo deberá cancelar a los accionantes, en un término máximo de 15 días contados a partir de la ejecutoria del referido auto, los montos liquidados; y, emitir un informe de cumplimiento a esta Corte, en el término de 3 días, contados a partir del respectivo pago.
- 6.** Llamar la atención a los jueces intervinientes en la presente causa, por el retardo injustificado en el cumplimiento de una sentencia constitucional y exhortar a los operadores judiciales a respetar las normas jurídicas vigentes, así como observar la jurisprudencia constitucional que ha dictado este Organismo respecto a las garantías constitucionales.
- 7.** Póngase en conocimiento del Consejo de la Judicatura la presente causa, para que se inicien las investigaciones por el retardo en la ejecución de la sentencia constitucional dictada a favor de los accionantes el 20 de octubre de 2010 en primera instancia y ratificada el 28 de diciembre de 2010 en segunda instancia, en la acción de protección No. 09959-2010-1303. En el término de 45 días, el representante de tal entidad deberá remitir a la Corte informe sobre el cumplimiento de esta medida.
- 8.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 52-12-IS/19 de 15 de agosto de 2019, decisorio 36.1.b; sentencia No. 26-19-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, decisorio 2.iii.

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 (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 32-19-IS/22

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia de acción de incumplimiento N° 32-19-IS/22, me permito esgrimir los siguientes razonamientos que sustentan mi adhesión¹ a la decisión de fondo en el presente caso.

Contexto del proceso:

2. A efectos de contextualizar los argumentos del voto particular en ciernes, resulta de mucha utilidad precisar que el caso en cuestión proviene de una garantía jurisdiccional de acción de protección resuelta en el año 2010, en la cual se dispuso: “*que en los siete días hábiles próximos a esta Resolución, el accionado presente a esta Judicatura, las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional; para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los trece ex empleados del Ministerio de Relaciones Laborales*”², cuya *decisum* fue reformada parcialmente por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, al tenor de lo siguiente: “*confirma la sentencia que declara con lugar la Acción de Protección presentada (...) en la que se dispone que en los siete días hábiles el accionante presente al Juez precedente las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional, para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los accionantes del Ministerio de Relaciones Laborales*”³.

3. A raíz de dichos fallos se incoaron paralelamente dos procesos de reparación económica; uno ante el juez que conoció la garantía jurisdiccional (causa N° 09959-2010-1303); y otro, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso administrativo (causa N° 09801-2012-0984).

Puntos de disidencia con el razonamiento jurídico:

4. En base a esta breve evocación procesal procedo justificar mi primera discrepancia con la argumentación jurídica del voto de mayoría. Así se tiene, que en párrafo 23 de la sentencia analizada, se identifica como obligaciones a ser cumplidas: “*(i) la presentación de la liquidación por las partes procesales, (ii) la aprobación de la liquidación por parte del Juez de instancia y ordenar su pago; (iii) la transferencia de los valores a las cuentas por parte del entonces Ministerio de Relaciones Laborales*”⁴.

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 92.- *Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión*”.

² Sentencia dictada el 20 de noviembre de 2010, por la jueza Novena de Niñez y Adolescencia de Guayas,

³ Fallo de 28 de diciembre de 2010.

⁴ Se ha omitido la cita al pie de página del texto original.

5. En este punto, se observa que la primera obligación no resulta acorde a lo dispuesto en la sentencia definitiva, pues si bien es cierto, que en la resolución de primera instancia se determinó que la liquidación debía ser presentada por la entidad accionada, tal deber jurídico varió con la sentencia de apelación, pues en ella se ordena que sea “*el accionante*” quien presente la liquidación de haberes. De modo que no es apropiado afirmar que existió una obligación conjunta para ambas partes procesales, ni tampoco es correcto atribuir su incumplimiento al Ministerio de Trabajo.

6. Sobre lo anterior, cabe dilucidar que en las acciones de incumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales, la competencia de este Organismo se constriñe a verificar las actuaciones fácticas y jurídicas inherentes al cumplimiento, defectuoso cumplimiento o inejecución del fallo. De tal manera, que no estimo adecuado que la Corte Constitucional deba interpretar los posibles errores que puedan contener las decisiones de los procesos subyacentes.

7. En el evento de que exista vaguedad, obscuridad o inconformidad con el fallo, le corresponde a las partes procesales activar los medios impugnatorios que el ordenamiento jurídico ha puesto a su disposición, por lo que no es una atribución de esta Corte corregir, lo que considera como un posible yerro de escritura, en razón de que únicamente le es posible expedir los autos para ejecutar integralmente la sentencia; evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; y, de ser necesario, modificar las medidas⁵.

8. Siendo que en materia de reparación en garantías jurisdiccionales, dichas medidas no causan ejecutoria es plausible su “modificación”, lo cual, a criterio de la suscrita juzgadora plantea dos posibles escenarios, a saber: **i**) que se pueda cambiar la forma en la que se debe ejecutar la medida (como en el presente caso, que se mantiene la medida indemnizatoria pero varía su forma de cumplimiento); y, **ii**) que se transforme la esencia de la medida dictando otra en su reemplazo (como cuando se innova la medida de restitución del derecho por la de compensación económica).

9. Por ende, si la Corte consideró que no debían ser los accionantes sino el accionado quien presente la liquidación, debió hacer uso de la potestad prevista en el art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y “modificar” expresamente la medida, mas no transformar su contenido asumiendo la existencia de un presumible “*lapsus calami*” (tal como se expresa en el párrafo 27 de la sentencia de mayoría).

10. Por otro lado, es un contrasentido señalar que la autoridad judicial llamada a ejecutar la sentencia cuyo incumplimiento se demanda era la jueza Magaly Izaguirre Mielles, posteriormente el juez José Olvera Barbotó y actualmente la jueza Roxana Alcívar Izurieta de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, pero que también se determine como órgano obligado e incumplido al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 21.

11. Lo anterior ocurrió por cuanto los jueces de garantías jurisdiccionales que conocieron el caso inobservaron el mandato expreso del artículo 19 de la LOGJCC, ya que a la época de los acontecimientos, dicha norma preveía claramente que los procesos de reparación económica derivados de garantías jurisdiccionales debían ventilarse ante los tribunales de lo contencioso administrativo; de modo, que el juez de instancia que ordenó la medida de reparación nunca tuvo competencia para requerir y aprobar una liquidación económica debido a que se encontraba legalmente imposibilitado para aquello.

12. En tal sentido, es menester relievar que era un imperativo de la Corte Constitucional advertir que la medida de reparación económica, tal y como fue dictada contravenía manifiestamente el ordenamiento jurídico, por lo que, en la especie, era procedente evaluar su contenido y disponer su expresa modificación (párrs. 8 y 9 *supra*); esto, con miras a corregir la bifurcación procesal (existencia de dos procesos de reparación económica) y delimitar cuál es el procedimiento que se deberá seguir en el caso en concreto (tomado en cuenta lo previsto en la normativa vigente y la jurisprudencia de este Organismo).

13. Así las cosas, a mi juicio, en este caso se debió motivar y modificar la medida dictada por contener un vicio insubsanable de incompetencia en su origen, toda vez que la Corte no ha dictado -en estricto rigor- un auto para ejecutar integralmente el fallo, *sed contra*, ha emitido una sentencia en la que muta la forma en la que se debe ejecutar la resolución judicial.

14. De todas formas, lo que se advirtió *ut supra* fue lo que aconteció en la presente causa (de allí mi concurrencia con el voto de mayoría), ya que si analizamos con detenimiento la medida originaria⁶; ésta, ciertamente fue modificada por la Corte Constitucional, puesto que ahora se está ordenando (a) que sea otra autoridad judicial (el contencioso administrativo) quien sustancie la reparación económica (decisorio N° 2 de la sentencia que se concurre); y, (b) que con fundamento en el artículo 19 de la LOGJCC y las reglas de las sentencias N° 011-16-SIS-CC y 004-13-SAN-CC, se calcule el monto a percibir por los ex trabajadores, sin que sea necesario requerir la liquidación a alguna de las partes (decisorio N° 4 de la sentencia que se concurre).

15. Por lo expuesto en el presente voto particular, dejo aclaradas las razones por las cuales estoy en desacuerdo con la argumentación de la sentencia 32-19-IS/22, pero me adhiero a las disposiciones del decisorio.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁶ (i) Que en los siguientes siete días hábiles el accionante presente al juez de primera instancia las liquidaciones debidas por el mandato constitucional; y, (ii) que el referido juez las apruebe y disponga su pago inmediato.

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa No. 32-19-IS, fue presentado en Secretaría General el 11 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 16:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL