

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 162-22-IS

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

SENTENCIA 162-22-IS/24

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, al verificar que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones emitidas en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de junio de 2021, Jorge Augusto Fernández Palacios (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (“**entidad accionada**”). En su demanda impugnó el acto administrativo que dio por terminado su contrato de servicios ocasionales. El proceso fue signado con el número 07371-2021-00222.¹
2. El 10 de agosto de 2021, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección.² El accionante interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 30 de noviembre de 2021, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Corte Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación y dictó medidas de reparación.³

¹ El accionante en su demanda alegó como vulnerados los derechos al trabajo, debido proceso en las garantías de la defensa, motivación y seguridad jurídica.

² El juez consideró que “esta acción lo que perseguiría es la revocatoria ilegal o no de un acto administrativo; situación que debe resolverse en otro ámbito fuera de la jurisdicción constitucional, que para lo cual existe, por supuesto, la vía contencioso administrativa. Pretender derivar el análisis de este conflicto a un procedimiento constitucional se estima no adecuado. Ergo, la presente acción no cumple con los requisitos de admisibilidad de análisis y discusión de una acción de protección y se adecua a las situaciones de improcedencia contempladas en el numeral 1 del Art.42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

³ Consideró que la terminación unilateral del contrato del accionante vulneró el derecho al trabajo, vida digna seguridad jurídica, ya que si bien un contrato ocasional no genera estabilidad laboral, la entidad accionada no respetó el tiempo de duración del proyecto de inversión en el que el accionante se encontraba trabajando

4. El 07 de enero de 2022, la Unidad Judicial remitió el proceso a la Sala de Sorteos de lo Contencioso Administrativo para el cálculo de la reparación integral ordenada en sentencia. El 21 de enero de 2022, se puso en conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Tribunal Distrital o TDCA**”), el proceso de reparación económica 09802-2022-00090.
5. El 25 de enero de 2022, el TDCA designó como perito a Gisella Lasso de la Rosa (“**perito**”) y se dispuso que, en el término de 15 días a partir de su posesión, presente su informe técnico. La perito se posesionó el 31 de enero de 2022. El 07 de febrero de 2022, entregó el informe pericial correspondiente.
6. El 18 de febrero de 2022, el TDCA corrió traslado con el informe a las partes para que en el término de cinco días se pronuncien al respecto. El 05 de mayo de 2022 el TDCA aceptó el informe pericial,⁴ emitió mandamiento de ejecución y ordenó que en el término de 15 días:

[...]el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Machala, cancele el valor correspondiente a USD \$ 13.540,58 (**TRECE MIL QUINIENTOS CUARENTA CON 58/100 DOLARES AMERICANOS**), bajo prevenciones de Ley, dentro del término de 15 días. Por lo que la entidad accionada, deberá presentar la documentación certificada que demuestre el cabal cumplimiento de su obligación; adicionalmente, la accionada deberá presentar la documentación que demuestre el pago de los honorarios a la referido Perito, bajo prevenciones de Ley.

7. El 15 de julio de 2022, el TDCA dejó constancia de la falta de cumplimiento del mandamiento de ejecución por parte de la entidad demanda y dispuso que se oficie a este Organismo y se “remita el original del cuaderno procesal a la Corte Constitucional para que disponga lo que en derecho corresponda, por el incumplimiento señalado”.
8. El 29 de julio de 2022, el TDCA remitió a este Organismo el expediente de la causa junto al auto de ejecución. La competencia de la causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 29 de enero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.

y dispuso como medida de reparación que se cancele las remuneraciones a partir del 1 de agosto del 2019 hasta diciembre del 2020, fecha en que concluyó el proyecto en el que laboraba el accionante.

⁴ A juicio del Tribunal Distrital los rubros calculados por concepto de vacaciones, no fueron dispuestos en sentencia.

2. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**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. Decisión cuyo cumplimiento se discute

10. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la emitida por la Sala el 30 de noviembre de 2021, la cual ordenó:

[...] la entidad accionada proceda a cancelar al accionante las remuneraciones correspondientes que venía percibiendo, a partir del 1 de Agosto del 2019 hasta diciembre del 2020 fecha en que concluyó el proyecto, en el que laboraba el accionante, y que de acuerdo con la certificación presentada el mismo ya no se encuentra vigente para el presente año de 2021; no disponiéndose su reintegro al trabajo por haber concluido el mencionado contrato; no habiéndose demostrado ninguna causa justificada para la separación del accionante en el período de tiempo antes mencionado. Las remuneraciones dispuestas deberán ser reclamadas en la forma dispuesta en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Informe de la Unidad Judicial

11. El 02 de febrero de 2024, la jueza ejecutora remitió su informe de descargo en el que hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo dentro de la causa y concluye que:

[...] el expediente quedó en manos de secretaría para el proceso de foliación, sin que alguno de los sujetos procesales haya realizado petición alguna dentro del expediente, conforme se puede apreciar del documento digital que adjunto. Al efecto, dada la derivación realizada por el tribunal de lo contencioso administrativo al amparo del Art. 19 LOGJCC y la sentencia 11-16-SIS-CC el 15 de julio de 2022, la inacción del accionante frente al presunto incumplimiento, la rigidez del sistema de gestión documental del Consejo de la Judicatura y el hecho trascendental de encontrarme realizando funciones bajo modalidad de teletrabajo, alego expresamente fuerza mayor en la valoración jurisdiccional de mis actuaciones.

4.2. Informes del TDCA

12. En su informe de 01 de junio de 2022 el TDCA señaló en su parte pertinente:

En el mismo contexto, la letra b.14 de la Sentencia Constitucional señalada, dispone: “*Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento”.* (El resaltado le corresponde al Tribunal), Por lo expuesto, se dispone a la actuario de la causa, remita el original del cuaderno procesal a la Corte Constitucional para que disponga lo que en derecho corresponda, por el incumplimiento señalado, dejando copias debidamente certificadas de las principales piezas procesales del expediente.

13. Mediante informe presentado a este Organismo el 02 de febrero de 2024, el Tribunal Distrital realiza un recuento de los hechos a partir de que la causa ingresó a su despacho, y señala que:

En atención de lo dispuesto en la Sentencia No. 8-22- IS/22, de 21 de diciembre de 2022, expedida por la Corte Constitucional en la Caso (sic) No. 8-22-IS, en la cual se aleja explícitamente de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13, y b.14 establecidas en la Sentencia No. 011-16-SIS-CC, para determinar que al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo solo le corresponde la cuantificación de la reparación económica, más no la ejecución de esta medida, mediante auto de 21 de abril de 2023, se dispuso que por Secretaría se remita el cuaderno procesal a la unidad de origen para que disponga las medidas necesarias para el cumplimiento del mandamiento contenido en el Auto Resolutorio de 5 de mayo de 2022, disponiendo su archivo en la instancia contencioso administrativo

4.3. Informe de la entidad accionada

14. El 15 de febrero de 2024, la entidad accionada remitió su informe de descargo en el que solicitó:

[...] rechazar la demanda de incumplimiento alegado por el Tribunal Distrital, en virtud que los valores adeudados ya fueron cancelados y además que el cumplimiento de las medidas de reparación económica dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales corresponde al juez ejecutor y no al Tribunal Distrital.

5. Cuestión Previa

15. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue promovida de oficio por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si existe legitimación activa en el presente caso, por lo que la Corte debe responder el siguiente problema jurídico:

5.1 ¿El TDCA tiene legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento?

- 16.** El artículo 163 de la LOGJCC establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En la misma línea, el artículo 164 número 2 de la LOGJCC establece que la jueza o juez executor es el competente para remitir el expediente ante la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.
- 17.** A partir de estas normas, en la sentencia 8-22-IS/22, esta Corte Constitucional estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.⁵ En consecuencia, solamente estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.⁶ Los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.⁷
- 18.** En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 establece que solo cuentan con legitimación activa para promover de oficio una acción de incumplimiento las autoridades judiciales que sean competentes para ejecutar las medidas de reparación integral que se aleguen incumplidas. En tal sentido el TDCA no cuenta con legitimación activa para activar una acción de incumplimiento. Tanto es así que el mismo TDCA y la entidad accionada lo reconocen a través de sus escritos remitidos en fecha 02 y 15 de febrero de 2024, respectivamente, (ver párrafos 13 y 14 *supra*)
- 19.** Por lo anterior, para determinar si existe legitimación activa en el presente caso, la Corte, verifica:
- 19.1.** La sentencia que fijó las medidas de reparación integral fue emitida por Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro el 30 de noviembre de 2021.

⁵ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentadamente de las reglas (b.12, b.13, b.14) establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, en la que se afirmó que los tribunales de lo contencioso administrativo eran competentes para la ejecución de las medidas de reparación económica que hayan ordenado.

⁶ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

⁷ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

- 19.2.** Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, se incluye la reparación económica cuya cuantificación fue derivada al TDCA con sede en el cantón Guayaquil. El TDCA cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 30 de noviembre de 2021 y ordenó el pago mediante el auto resolutorio emitido el 18 de febrero de 2022.
- 20.** De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro. Por lo que, conforme la sentencia 8-22-IS/22, corresponde al juez de primera instancia, es decir la Unidad Judicial, la ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo el monto de la reparación económica cuantificada por el TDCA en el auto de 18 de febrero de 2022–. Como autoridad judicial ejecutora, es la competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas.
- 21.** Por lo expuesto, la Corte verifica que el TDCA no tiene competencia para ejecutar el pago del monto fijado en el auto de 18 de febrero de 2022, que se limita a cuantificar la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 30 de noviembre de 2021.
- 22.** Al no ser el órgano competente para ejecutar dicha medida, el TDCA no cuenta con legitimación activa para activar de oficio una acción de incumplimiento respecto de ella. En consecuencia, corresponde que la Corte Constitucional desestime la presente acción sin verificar el incumplimiento alegado.

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 **162-22-IS**.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL