

Quito, D. M., 25 de abril de 2024

CASO 123-22-IS

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

SENTENCIA 123-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, respecto del auto emitido el 17 de marzo de 2022. La Corte verifica que el Tribunal Distrital no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones emitidas en el marco de una garantía jurisdiccional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 11 de enero de 2021, Enith Elizabeth Muñoz Torres (“**Enith Muñoz**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública, la dirección distrital 11D05 Salud-Espíndola, el Hospital Básico de Amaluza (“**parte accionada**”) y la Procuraduría General del Estado por la falta de notificación del cese de sus funciones por supresión de puestos como tecnóloga médico laboratorista 8 HD en la Dirección Provincial de Salud de Loja.¹
2. El 2 de marzo de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción de protección.² Al respecto, la parte accionada y la Procuraduría General del Estado interpusieron un recurso de apelación.

¹ En la demanda, Enith Muñoz mencionó que el informe técnico favorable para la supresión de puestos en el Ministerio de Salud Pública signado con el número MSP-TH-GIDI-2020-217 vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al trabajo. Indicó que debió ponerse en su conocimiento la existencia del informe de forma previa a su desvinculación, pues “la falta de comunicación y notificación previa [...] transgrede lo previsto en el Art. 60 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, en concordancia con lo que prevé el literal a) del Art. 7 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-0124” lo cual habría ocasionado la vulneración de los derechos constitucionales. Proceso número 11310-2021-00006.

² En la sentencia se ordenó que la parte accionada “1) Restituya de manera inmediata a su puesto de trabajo o a uno de similares características y con igual remuneración, a la señora doctora Enith Elizabeth Muñoz Torres; 2) Se proceda al pago de las remuneraciones no percibidas por la accionante Enith Elizabeth Muñoz Torres, durante el tiempo de su desvinculación; 3) La reparación que considere sea su derecho, la accionante podrá requerirlo en la vía que corresponde conforme el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

3. El 27 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja negó el recurso de apelación de la parte accionada y de la Procuraduría General del Estado; en consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia.
4. El 27 de octubre de 2021, la Unidad Judicial, en atención a la petición de Enith Muñoz, remitió copias certificadas del expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Tribunal Distrital**”), con el fin de que “se cumpla con las reglas jurisprudenciales determinadas en la sentencia 011-16-SI[S]-CC”.³
5. El 17 de marzo de 2022, el Tribunal Distrital dictó un auto de mandamiento de ejecución y dispuso que el Ministerio de Salud Pública, en el término de quince días, pague a Enith Muñoz el valor de USD 17.200,99, así como, cancele los aportes patronales de forma directa al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social conjuntamente con el aporte personal que asciende a USD 1665,29.⁴
6. El 29 de marzo de 2022, el Ministerio de Salud Pública solicitó al Tribunal Distrital que oficie al Ministerio de Trabajo para que emita “la resolución de restitución de la partida suprimida de la accionante”. Este pedido fue negado por el Tribunal Distrital mediante auto de 4 de abril de 2022, por cuanto al encontrarse en la fase de reparación económica no es posible atender lo solicitado. En esta última providencia, el Tribunal Distrital también insistió al Ministerio de Salud Pública que efectúe las gestiones necesarias para cumplir con el pago.
7. El 1 de junio de 2022, Enith Muñoz solicitó al Tribunal Distrital que se comunique el incumplimiento “de la sentencia base de la acción de reparación a la Corte Nacional [sic]” y se imponga multas compulsivas a la parte accionada.
8. El 3 de junio de 2022, el Tribunal Distrital, en atención al pedido de Enith Muñoz, concedió a la parte accionada el término de cinco días para que informe sobre el cumplimiento íntegro del mandamiento de ejecución, bajo apercibimiento de poner en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento. Además, negó la solicitud de imposición de la multa debido a que el Tribunal Distrital no posee “la potestad de imponer coercitivamente otro mecanismo que el de informar a la Corte Constitucional por la falta de cumplimiento”.

³ El proceso ante el Tribunal Distrital fue signado con el número 11804-2021-00482.

⁴ El Tribunal Distrital precisó que este constituye un mandamiento de ejecución parcial “debido a que no se ha justificado documentalmente que se haya reintegrado a la actora formalmente a sus funciones, pues no existe documentación que lo acredite”.

9. El 21 de junio de 2022, el Tribunal Distrital señaló que se “ha insistido por varias ocasiones en que la parte accionada (el Ministerio de Salud Pública y la Dirección Distrital 11D05 Salud-Espíndola), cumplan el mandamiento de ejecución constante en el auto de fecha 17 de marzo de 2022, sin haberlo conseguido”. Por tanto, elevó a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de la parte accionada.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. El 7 de julio de 2022, el Tribunal Distrital remitió mediante un informe la acción de incumplimiento a la Corte Constitucional.⁵
11. El 30 de septiembre de 2022, Enith Muñoz presentó un escrito en la causa 123-22-IS en el que indica que presenta la “demanda de acción por incumplimiento a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (artículos 162 y 163)” [énfasis del original omitido].
12. En atención a la resolución cronológica de las causas, la jueza Alejandra Cárdenas Reyes avocó conocimiento del caso el 1 de abril de 2024 y otorgó cinco días para la presentación de un informe detallado sobre el presunto incumplimiento al Ministerio de Salud, a la Dirección Distrital 11D05 Salud-Espíndola, a Enith Muñoz y al Tribunal Distrital.
13. El 8 de abril de 2024, Enith Muñoz presentó la información requerida por la jueza ponente. El 12 de abril de 2024, el Tribunal Distrital presentó el informe solicitado. El Ministerio de Salud y la Dirección Distrital 11D05 Salud-Espíndola, pese a que fueron debidamente notificados, no presentaron el informe requerido por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en el artículo 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. Decisión cuyo cumplimiento se discute

15. Tal como se desprende los antecedentes del caso, la decisión cuyo cumplimiento se discute es el mandamiento de ejecución dictado el 17 de marzo de 2022 por el Tribunal

⁵ Esta causa fue signada con el número 123-22-IS y fue sorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, que dispone:

que el Ministerio de Salud Pública, en el término de QUINCE DÍAS, pague a la doctora Enith Elizabeth Muñoz Torres, el valor de 17.200,99 USD (DIECISIETE MIL DOSCIENTOS DÓLARES AMERICANOS CON NOVENTA Y NUEVE CENTAVOS), que comprende remuneraciones, décimo tercera, décimo cuarta remuneraciones y fondos de reserva desde diciembre de 2020 hasta diciembre de 2021 y honorarios del perito Ing. Rigoberto Mingo Morocho. En el mismo término la institución demandada debe pagar los aportes patronales que corresponden, de forma directa al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social conjuntamente con el aporte personal que asciende a MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO DÓLARES AMERICANOS CON VEINTINUEVE CENTAVOS.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja

16. En el informe de 21 de junio de 2022, el Tribunal Distrital realiza un recuento de los antecedentes del procedimiento de reparación económica. Además, indica que, una vez fenecido el término otorgado en el auto de 3 de junio de 2022, no se ha justificado el pago de la obligación, “ni siquiera se ha dado contestación a la disposición del Tribunal”.
17. Agrega que el Tribunal Distrital ha insistido por varias ocasiones a la parte accionada que cumpla el mandamiento de ejecución de 17 de marzo de 2022. Por lo que, “al encontrarse pendiente de pago los valores a los que se refiere el auto [elevamos] a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento”.
18. En el informe de 12 de abril de 2024, el Tribunal Distrital, indica que, con fundamento en el literal b.14 de la sentencia 011-16-SIS-CC que en el momento estaba vigente, decidió “elevar a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento del Ministerio de Salud”.
19. Asimismo, nuevamente se refirió a los antecedentes procesales y señaló que, mediante las providencias de fechas 29 de enero de 2024, 22 de febrero de 2024 y 25 de marzo de 2024, dispuso “que se insista al juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Espíndola de la provincia de Loja, que informe sobre el reintegro de la actora a la institución accionada, a fin de emitir el mandamiento de ejecución complementario por la diferencia de la obligación [...], sin embargo hasta la fecha no hay respuesta”.

4.2. Parte accionante del proceso de origen

20. En el escrito de 30 de septiembre de 2022, Enith Muñoz indica que en el caso existe un “incumplimiento total de la sentencia constitucional de reparación económica No. 11804-2021-00482 que deviene de la acción de protección”, es decir, no se ha cumplido el “pago del valor determinado en el Mandamiento de Ejecución”.
21. Añade que el Tribunal Distrital ha insistido varias veces el cumplimiento de los pagos ordenados por la justicia constitucional sin haberlo conseguido. De igual forma, menciona que ha realizado varios requerimientos a la parte accionada, pues en “forma personal la accionante ha requerido [el] pago sin ser atendida causándole graves perjuicios económicos sin recibir ninguna respuesta por parte del Ministerio de Salud Pública”.
22. Por ello, solicita que se logre la reparación integral de los causados a Enith Muñoz “disponiendo el pago inmediato [...] de los valores dispuestos en el proceso de reparación económica [...] y la Reposición de la Partida Presupuestaria suprimida injustamente”. Así también, que se imponga una multa compulsiva a la parte accionada.
23. En el escrito de 8 de abril de 2024, Enith Muñoz indica que la Dirección Distrital 11D05 Salud-Espíndola restituyó a la accionante al cargo de tecnólogo médico 3 “en similares características con la remuneración mensual de \$1.212 como consta en el nombramiento que me fue otorgado en marzo de 2012”. Asimismo, menciona que se procedió al pago de las remuneraciones “de los fondos propios provenientes del presupuesto de la entidad contratante relacionada con la partida presupuestaria”.

4.3. Parte accionada del proceso de origen

24. El Ministerio de Salud y la Dirección Distrital 11D05 Salud-Espíndola, aún cuando fueron debidamente notificados, no presentaron la información requerida.

5. Consideraciones previas

25. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue promovida por el Tribunal Distrital, mediante el informe de 21 de junio de 2022, para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el incumplimiento del mandamiento de ejecución de 17 de marzo de 2022. Por lo tanto, es necesario determinar si el Tribunal Distrital cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
26. 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 ejercerá 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 ejecutor 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.

27. Esta Corte a través de la sentencia 8-22-IS/22 se alejó de forma expresa de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC y determinó que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.⁶ En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.⁷ 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.⁸
28. 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.
29. Por lo expuesto, para establecer si existe legitimación activa en el presente caso, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico:

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

30. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:

30.1. La sentencia que fijó las medidas de reparación integral fue dictada el 2 de marzo de 2021 por la Unidad Judicial Muticompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja y ratificada el 27 de agosto de 2021 por la Corte Provincial de Justicia de Loja.

30.2. Entre las medidas ordenadas en esta sentencia se incluye la reparación económica cuya cuantificación fue derivada al Tribunal Distrital el 27 de octubre de 2021.

⁶ 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.

⁷ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

⁸ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 142; “[...] corresponde al tribunal, juez o jueza de primera instancia ejecutar las sentencias”.

- 30.3.** El Tribunal Distrital cuantificó la medida de reparación económica ordenada en la sentencia de 2 de marzo de 2021 y ordenó el pago mediante el auto de 17 de marzo de 2022.
- 31.** De lo expuesto, se advierte que la autoridad judicial que dispuso las medidas de reparación integral es la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola. En consecuencia, es la misma Unidad Judicial, como órgano jurisdiccional de primera instancia, la encargada de la ejecución de dichas medidas de reparación integral, incluyendo la reparación económica cuantificada en el auto de 17 de marzo de 2022. Como autoridad judicial ejecutora, es la competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas, siempre que se observe la subsidiariedad de la garantía y los requisitos establecidos en la ley.
- 32.** Así, la Corte concluye que el Tribunal Distrital no tiene competencia para ejecutar el pago del monto fijado en el auto de 17 de marzo de 2022 en tanto se limita a cuantificar la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 2 de marzo de 2021.
- 33.** Al no ser el órgano competente para ejecutar dicha medida, el Tribunal Distrital no cuenta con legitimación activa para promover 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 **123-22-IS**.
2. Notifíquese y cúmplase.

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 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL