

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

CASO 81-21-IS

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

SENTENCIA 81-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional, en aplicación del precedente contenido en la sentencia 8-22-IS/22, desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, porque a este órgano jurisdiccional solo le corresponde cuantificar la medida de reparación económica y carece de legitimación para presentar una acción de incumplimiento de sentencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de mayo de 2020, Danny Eduardo Sarango Guajala (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chaguarpamba (“**entidad accionada**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En su demanda, el accionante impugnó el acto administrativo de 27 de diciembre del 2019 que dispuso la terminación unilateral de su nombramiento provisional.¹
2. El 22 de junio de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Chaguarpamba, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) negó la acción.² El accionante interpuso recurso de apelación.

¹ Proceso 11337-2020-00032. El accionante arguyó que, el 21 de mayo de 2014, la entidad accionada emitió su nombramiento provisional para que desempeñe las funciones de Registrador de la Propiedad y Mercantil del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chaguarpamba, con una remuneración de USD 1670,00, de conformidad con el artículo 17, literal b.1 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”) que dispone: Artículo 17.- Clases de Nombramiento: “Para el ejercicio de la función pública los nombramientos podrán ser: b) Provisionales, aquellos que se expiden para ocupar: b.1) El puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto”. Sin embargo, el accionante alegó que la entidad accionada habría terminado unilateralmente su nombramiento, sin que se hayan cumplido los presupuestos legales del artículo 17, literal b.1 de la LOSEP.

² La Unidad Judicial razonó que, “si el acto de la administración pública se considera ilegal e ilegítimo, este puede ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que es el órgano que tiene la potestad exclusiva y privativa para conocer este tipo de impugnaciones”.

3. El 17 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Transito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”), aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia venida en grado y ordenó medidas de reparación.³
4. El 11 de enero de 2021, la Unidad Judicial, a petición del accionante, remitió el proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) para que dé inicio al procedimiento de cuantificación de reparación económica de la medida ordenada en la sentencia de 17 de noviembre de 2020, emitida por la Sala Provincial (“**sentencia**”).

1.1. Proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (proceso 11804-2021-00010)

5. El 15 de enero de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo avocó conocimiento de la causa, y designó una perito para que realice la liquidación de los valores reconocidos en la medida de reparación económica de la sentencia de 17 de noviembre de 2020.
6. El 24 de febrero de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante auto, dictó mandamiento de ejecución y, en consecuencia, ordenó que, en el término de diez días, la entidad accionada cancele a favor del accionante USD 8.652,72.⁴ Además, determinó que la entidad accionada debe pagar al IESS por aporte individual y patronal el valor de USD 1.864,56.
7. El 28 de abril de 2021, el accionante informó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que la entidad accionada no ha dado cumplimiento a lo ordenado en el

³ La Sala Provincial razonó que, a la fecha de presentación de la acción de protección, la Sala Contencioso Administrativa no ha emitido fallo definitivo que cause ejecutoria. Sin embargo, el 27 de diciembre del 2019, el GAD Municipal de Chaguarpamba, notifica al accionante con la terminación unilateral del nombramiento provisional de Registrador de la Propiedad y Mercantil de Chaguarpamba, y no observa que el accionante estaba amparado en el artículo 17, literal b.1 de la LOSEP. Como medidas de reparación integral, la Sala Provincial ordenó: (i) Dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la acción de personal 010, de fecha 27 de diciembre del 2019, (ii) el reintegro del accionante a la institución con el mismo cargo, (iii) el derecho a percibir la remuneración que ha dejado de percibir, desde el momento en que el accionante presentó su demanda, hasta su efectivo reintegro, que el monto sea determinado previa liquidación en juicio de ejecución contencioso- administrativo conforme lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁴ Por concepto de remuneraciones dejadas de percibir desde el 19 de mayo del 2020 al 14 de octubre del 2020, fondos de reserva, décima tercera y cuarta remuneración. Respecto al rubro de las vacaciones, no es liquidado porque este derecho puede ser liquidado al término de la relación laboral.

mandamiento de pago de 24 de febrero del 2021. Por lo que, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo concedió a la entidad accionada el término de cinco días para que cancele el monto determinado en el mandamiento de pago. Incluso, advirtió que, en caso de incumplimiento, procederá a remitir de oficio a la Corte Constitucional.

8. El 13 de julio de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo señaló que la entidad accionada no cumplió con lo ordenado en el mandamiento de pago, y remitió de oficio a la Corte Constitucional.
9. El 18 de mayo de 2022, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo solicitó a la entidad accionada que, en el *término improrrogable* de cinco días, informe sobre el cumplimiento íntegro de la sentencia de 17 de noviembre de 2020, así como del mandamiento de ejecución *sobre los valores de los aportes al IESS*.
10. El 14 de octubre de 2022, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo verificó la ejecución integral de la reparación económica ordenada en la sentencia de 17 de noviembre de 2020, e informó a la Unidad Judicial sobre el cumplimiento de la reparación económica.
11. El 26 de octubre de 2022, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo señaló que una vez verificado el cumplimiento de la reparación económica por parte de la entidad accionada e informado a la Unidad Judicial, ordenó el *archivo* de la causa.
12. El 3 de marzo de 2023, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo informó a la Corte Constitucional y a la Unidad Judicial sobre el cumplimiento de la reparación económica y, además, se ratificó en el *archivo* de la causa.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. El 13 de julio de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo *promovió de oficio* una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
14. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa, y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 1 de septiembre de 2023 y dispuso que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chaguarpamba, y a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Chaguarpamba, provincia de Loja presenten sus informes.

- 15.** El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chaguarpamba y la Unidad Judicial no presentaron el informe sobre los fundamentos de la acción, a pesar de estar debidamente notificados.

2. Competencia

- 16.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Decisión cuyo cumplimiento se solicita

- 17.** El mandamiento de pago del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 24 de febrero del 2021 señala lo siguiente:

se dispone [al] GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CHAGUARPAMBA, pague al señor DANNY EDUARDO SARANGO GUAJALA por concepto de reparación económica la cantidad de OCHO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS DÓLARES CON 72/100 (USD \$ 8.652,72), que corresponde al valor de las remuneraciones dejadas de percibir del 19 de mayo del 2020 al 14 de octubre del 2020; fondos de reserva; y, décima tercera y cuarta remuneración. [...] Se dispone además el pago de MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO DÓLARES CON 56/100 (USD \$ 1.864,56), correspondiente al aporte individual y patronal al IESS que la institución accionada deberá cancelar en forma directa al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Conforme se dispuso en la providencia del 15 de enero del 2021, se ordena a la entidad accionada proceda a realizar el pago de USD \$ 120,00, correspondientes a los honorarios de la perito.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

- 18.** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante auto de 6 de mayo de 2021, dispuso que se remita oficio a la Corte Constitucional y se haga conocer sobre la “contumacia de la Institución demandada para el cumplimiento de la sentencia Constitucional dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, de 17 de noviembre del 2020”.

5. Cuestión previa

19. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue *promovida de oficio* por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado. Por ello, resulta necesario determinar si dicho órgano jurisdiccional cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
20. 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 igual sentido, 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.⁵
21. Con fundamento en las normas mencionadas, en la sentencia 8-22-IS/22, este Organismo estableció 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, solamente 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 sin dilaciones a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.⁸
22. 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.
23. Por lo anterior, para determinar si existe legitimación activa en el presente caso, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico: **¿El Tribunal Contencioso**

⁵ Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). Registro Oficial 544, suplemento, 22 de mayo de 2015. En su artículo 142 dispone: “Ejecución de sentencias. - Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias [...]”.

⁶ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentada 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 CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

Administrativo tiene legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento?

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

24.1 El juez de primera instancia fue la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Chaguarpamba que, en un inicio, negó la acción de protección.

24.2 La sentencia de apelación que aceptó la acción y fijó las medidas de reparación integral fue emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja el 17 de noviembre de 2020.

24.3 Entre las medidas ordenadas en la sentencia de apelación se incluye la reparación económica sobre el pago de las remuneraciones que dejó de percibir el accionante y sobre beneficios legales correspondientes, cuya cuantificación fue derivada al Tribunal Contencioso Administrativo.

24.4 El Tribunal Contencioso Administrativo cuantificó la medida de reparación económica ordenada en sentencia de 17 de noviembre de 2020 y ordenó el pago mediante mandamiento de ejecución de 24 de febrero de 2021.

25. De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia que dispuso las medidas de reparación integral es la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

26. Sin embargo, de conformidad con la sentencia 8-22-IS/22, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Chaguarpamba, provincia de Loja es la autoridad judicial encargada de la ejecución de dichas medidas de reparación integral –incluyendo la reparación económica cuantificada en el auto de 24 de febrero de 2021–. Además, según lo referido *ut supra*, es la única competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional potenciales incumplimientos de dichas medidas.

27. Por lo dicho, la Corte verifica que el Tribunal Contencioso Administrativo no tenía competencia para ejecutar el auto de 24 de febrero de 2021, que cuantificó una medida de reparación dispuesta en la sentencia de 17 de noviembre de 2020, y tampoco era competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional el presunto incumplimiento de dicho auto. Al contrario, al Tribunal Contencioso Administrativo

únicamente le correspondía determinar el monto de la reparación económica, y remitir el auto de 24 de febrero de 2021 al juez de la Unidad Judicial para que continúe con la ejecución integral de la sentencia.

28. En conclusión, al no ser el órgano competente para ejecutar dicha medida, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo 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.
29. Adicionalmente, esta Corte constata que, el 26 de octubre de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo *archivó* el proceso de reparación económica, al verificarse que la entidad accionada cumplió con el pago de la medida de reparación económica ordenada en la sentencia de 17 de noviembre de 2020 y cuantificada en el auto de 24 de febrero de 2021 (párr. 11 *supra*).
30. En consecuencia, al verificarse que no se cumplieron con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 número 2 de LOGJCC y en la sentencia 8-22-IS/22, no le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el fondo del caso.
31. Finalmente, este Organismo recuerda a las autoridades judiciales que, los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de oficio o a petición de parte,⁹ son las autoridades judiciales de primera instancia, quienes, respetando el carácter *subsidiario* de esta garantía deberán haber empleado todos los mecanismos para ejecutar sus decisiones.¹⁰

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:

⁹ Reglamento de Sustanciación de Proceso de Competencia de la Corte Constitucional, Registro Oficial 613, suplemento, 22 de octubre de 2015. “Artículo 97.- Trámite [...] 1. Cuando se trate de incumplimiento de sentencias expedidas en procesos de garantías jurisdiccionales de competencia de jueces de instancia y cortes de apelación, la jueza o juez competente, de oficio o a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada [...]”.

¹⁰ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, suplemento, 22 de octubre de 2009. “Artículo 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 81-21-IS.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. 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 extraordinaria de viernes 15 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL