

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

## **CASO 145-24-IS**

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

#### **SENTENCIA 145-24-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta una acción de incumplimiento porque la entidad accionada no cumplió con la reparación económica consistente en el pago de una diferencia salarial cuyos valores fueron cuantificados por la jurisdicción contencioso administrativa. La Corte ordena que se cumpla con la reparación económica por el incumplimiento injustificado.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 17 de mayo de 2022, Eudocia Marilú Espinoza Troya ("**Eudocia Espinoza**") presentó una demanda de acción de protección<sup>1</sup> en contra del Ministerio de Educación ("**Ministerio**"), la Coordinación Zonal 6 de Educación ("**Coordinación Zonal**"), la Dirección Distrital 03D01 Azogues Biblián Déleg ("**Dirección Distrital**") y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**").<sup>2</sup>
2. El 1 de julio de 2022, la Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Azogues provincia del Cañar ("**Unidad Judicial**") aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos a la igualdad, a la seguridad jurídica y al trabajo y ordenó una reparación económica a favor de la demandante (ver párrafo 17 *infra*).
3. El 11 de agosto de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar rechazó los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio, la Coordinación Zonal, la Dirección Distrital y la PGE y confirmó la sentencia de primera instancia.

---

<sup>1</sup> Proceso 03U02-2022-00035.

<sup>2</sup> En la demanda alegó que el 16 de diciembre de 1996 ingresó a laborar en el colegio Ezequiel Cárdenas Espinoza en calidad de secretaria titular recibiendo una remuneración de USD 675. Que el 3 de marzo de 2015 se le asignó funciones de analista distrital de regulación hasta el 8 de octubre de 2017 y que desde el 17 de diciembre de 2020 hasta la fecha de la presentación desempeñó funciones de analista distrital de gestión de riesgos. No obstante, indicó que no se le canceló el salario que le correspondía al desempeñar las labores de analista distrital de regulación y analista distrital de gestión de riesgos conforme al Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del Ministerio de Educación (USD 986). Remuneración que sí recibirían otras funcionarias que están en idénticas condiciones.

4. El 4 de octubre de 2022, la Unidad Judicial ordenó que se remita al Tribunal Tercero de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Cuenca (“**TDCA**”) las piezas procesales pertinentes para que tenga lugar el inicio del proceso de ejecución de reparación económica.<sup>3</sup>
5. El 7 de noviembre de 2023, el Tribunal Distrital Tercero de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Distrital**”)<sup>4</sup> indicó que el 22 de diciembre de 2022 cuantificó la reparación económica<sup>5</sup> y que posterior a ello emitió distintos actos tendientes a ejecutar la reparación económica. Sin embargo, señaló que, en razón de las sentencias 8-22-IS/22 y 205-22-IS/23, no tiene competencia para ejecutar el valor liquidado y ordenó que se haga conocer a la autoridad judicial ejecutora este particular.
6. El 6 de diciembre de 2023, la Unidad Judicial conminó a “[...] los legitimados pasivos [...]” que cumplan con el pago fijado por el TDCA en el término de cinco días.
7. El 18 de diciembre de 2023, Eudocia Espinoza indicó que no se habría cumplido con la reparación económica. Solicitó que se ordene la inmediata ejecución de la sentencia, que se oficie a la Defensoría del Pueblo (“**DPE**”) para que realice el seguimiento de cumplimiento de la sentencia, que se ordene al Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”) que remita los fondos para cumplir con la reparación económica y que se remitan los antecedentes procesales a la Fiscalía General del Estado.
8. El 26 de diciembre de 2023, Eudocia Espinoza indicó que se habría dispuesto un cambio administrativo de su lugar de trabajo como represalia por el escrito referido en el párrafo previo y solicitó que se tomen distintas acciones tendientes a que se suspenda dicho cambio.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> La Unidad Judicial ordenó: “Conforme lo determina el artículo 19 de la [LOGJCC] en relación con la Sentencia No. 011-16-SIS-CC de la Corte Constitucional remítase las piezas procesales indispensables al Tribunal Tercero de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Cuenca a fin de que proceda conforme la norma antes referida en cuanto al cálculo y pago a la accionante conforme lo dispuesto en Sentencia [...]”.

<sup>4</sup> Proceso 01803-2022-00794.

<sup>5</sup> Ordenó que se pague a Eudocia Espinoza la cantidad de USD 17 549,54 (ajuste por remuneraciones no canceladas) y al IESS la cantidad de USD 3 519,48 (USD 1 909,86 por aporte personal; y, USD 1 609,62; por aporte patronal).

<sup>6</sup> En escrito de 11 de enero de 2024, Eudocia Espinoza insistió en que se adopten medidas cautelares para que suspenda el cambio administrativo. El 15 de enero de 2024 la Unidad Judicial indicó que conforme a la LOGJCC el pedido de la accionante de dejar sin efecto el cambio administrativo, “[...] sería un despropósito ya que dentro de las competencias atribuidas tanto en la [LOGJCC], cuanto en la el Código Orgánico de la Función Judicial como Juez Constitucional no se me está atribuida dicha facultad, así también, es un despropósito pretender que este Juzgador en la fase de ejecución de la sentencia constitucional, dicte medidas cautelares de carácter constitucional; pues, las medidas cautelares establecidas

9. El 8 de enero de 2024, la delegación provincial de Cañar de la DPE indicó que “se presume que aún no se ha cumplido con lo ordenado [...] en la sentencia constitucional”.<sup>7</sup>
10. El 9 de enero de 2024, la Unidad Judicial impuso al Ministerio, a la Coordinación Zonal y a la Dirección Distrital una multa compulsiva correspondiente a una remuneración básica unificada diaria hasta que se cumpla la sentencia.<sup>8</sup>
11. El 24 de enero de 2024, la directora distrital indicó que se estarían realizando todos los trámites administrativos pertinentes para cumplir con la reparación económica. No obstante, precisó que la Dirección Distrital no es una institución financieramente autónoma y que dependen del Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas en lo que respecta a la asignación de recursos. Adjuntó varios documentos para justificar su afirmación (los que se constan en el párrafo 27 *infra*).
12. En escritos posteriores,<sup>9</sup> Eudocia Espinoza reiteró que no se habría cumplido con la sentencia constitucional pese a la aplicación de multas. Solicitó que se inicie el procedimiento de destitución por el incumplimiento de la sentencia.
13. El 28 de mayo de 2024, la Unidad Judicial indicó que persiste el incumplimiento y ordenó que se ponga en conocimiento de la Fiscalía General del Estado.
14. El 4 de octubre de 2024, Eudocia Espinoza (“**accionante**”) compareció ante la Unidad Judicial. Señaló que comparece con base en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC (los cuales regulan el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales) e indicó que su escrito debe considerarse como solicitud para el inicio de la acción por incumplimiento, razón por la que requirió que se elabore el respectivo informe argumentando sobre las razones del incumplimiento y que se remita el expediente a la Corte Constitucional conforme al artículo 164.3 antes referido. Esta Corte observa que la accionante en su escrito hace referencia a la acción por incumplimiento, sin embargo, al exponer los fundamentos de derecho cita los artículos que regulan la acción de incumplimiento. Por lo tanto, esta Corte concluye que la intención de la accionante es la de que se dé inicio al trámite de acción de incumplimiento y así se considera su solicitud.

---

en el Artículo 87 de la Constitución de la República, y en el Artículo 26 de la [LOGJCC], no tienen como objeto el cumplimiento de sentencias constitucionales [...]”.

<sup>7</sup> Este criterio lo ratificó en informe de 22 de mayo de 2024.

<sup>8</sup> Se indicó que la multa, en ningún caso, excederá de 25 remuneraciones básicas unificadas.

<sup>9</sup> Escritos presentados el 20 de mayo, 3 y 10 de septiembre de 2024.

15. El 8 de octubre de 2024, la Unidad Judicial ordenó que se remita el expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe de descargo.

## **2. Competencia**

16. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## **3. Resolución cuyo incumplimiento se demanda**

17. La sentencia de 1 de julio de 2022 emitida por la Unidad Judicial resolvió lo siguiente:

Como reparación integral de acuerdo al Artículo 18 de la LGJCC (sic) se ordena a las entidades accionadas que en un plazo no mayor a 15 días de ejecutoriada la sentencia procedan con la cancelación de la diferencia remunerativa que venía percibiendo la hoy (sic) accionante desde el 4 de marzo del año 2015 hasta el 8 de octubre del 2017, esto es, la diferencia entre los valores \$ 675 dólares con relación a \$ 986 que debía haber percibido durante ese periodo como Remuneración Mensual Unificada por haber ejercido el cargo de Analista Distrital de Regulación. Así también el pago de la diferencia remunerativa desde el 17 de diciembre del 2020 hasta la presente fecha, esto es, la diferencia entre los valores de \$ 675 con relación a \$ 986 volar (sic) último que debía haber percibido durante ese periodo como Remuneración Mensual Unificada por ejercer el cargo de Analista Distrital de Gestión de Riesgos. El cálculo de los valores será realizado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo conforme lo determina el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que, una vez ejecutoriada la sentencia por secretaría remítase las piezas procesales necesarias al referido Tribunal [...].

## **4. Argumentos de los sujetos procesales**

### **4.1. De la accionante**

18. La accionante señaló que comparece con fundamento en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. Alegó que han transcurrido más de dos años desde que se emitió la sentencia objetada y que no se ha justificado su cumplimiento por parte de los sujetos obligados. Por tal razón solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe.

### **4.2. Del Ministerio**

19. Mediante providencia de 18 de octubre de 2024, notificada en la misma fecha, el juez sustanciador ordenó que el Ministerio, la Coordinación Zonal y la Dirección Distrital,

en el término de cinco días de notificada la providencia, remitan un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la presente acción de incumplimiento. No obstante, esta Corte no recibió contestación.

#### **4.3. Informe de la Unidad Judicial**

- 20.** La Unidad Judicial, en el informe de 8 de octubre de 2024, realizó un recuento de las actuaciones efectuadas en primera y segunda instancia en la acción de protección y de las actuaciones realizadas dentro de la fase de ejecución de la sentencia.

### **5. Cuestión previa**

- 21.** Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera necesario determinar si en este caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. La Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó a petición de parte afectada y ante la autoridad judicial ejecutora.
- 22.** Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento en estos casos están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,<sup>10</sup> en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: (i) promover la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; (ii) el requerimiento de envío del expediente y del correspondiente informe a la Corte Constitucional y (iii) un plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
- 23.** Al respecto, esta Corte verifica que la accionante, luego de ratificada la sentencia constitucional y cuantificada la reparación económica por parte del TDCA, promovió el cumplimiento del pago de la reparación económica e incluso solicitó la adopción de medidas tendientes a asegurar su cumplimiento a la Unidad Judicial (ver párrafos 7 y 12 *supra*). Por lo tanto, se cumple el requisito (i). De igual forma, en razón de lo señalado en el párrafo 14 *supra*, se advierte que se cumple con el requisito (ii). Finalmente, se observa que en la sentencia de 1 de julio de 2022 (ratificada el 11 de agosto de 2022) se ordenó que se proceda con la cancelación de la diferencia remunerativa en un plazo no mayor a 15 días contados desde ejecutoriada la sentencia. La reparación económica fue cuantificada por el TDCA el 22 de diciembre de 2022 y la demanda de acción de incumplimiento se presentó el 4 de octubre de 2024. De

---

<sup>10</sup> Los requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC. Los numerales 3 y 4 regulan la presentación de acción de incumplimiento en otros supuestos que no se aplican en el presente caso.

manera que, desde que se cuantificó la reparación económica hasta la presentación de la demanda transcurrieron veintiún meses. Aún más, se observa que el Ministerio emitió su respuesta sobre el presunto incumplimiento (en la que indicó que estaban realizando trámites administrativos para cumplir con la reparación económica pero que dependen del MEF) el 24 de enero de 2024 (ver párrafo 11 *supra*), es decir, luego de que transcurrió más de un año de cuantificada la reparación económica. Esto, pese a que las sentencias constitucionales deben ser cumplidas de manera inmediata y pese a que la sentencia de primera instancia concedió el plazo máximo de 15 días para su cumplimiento. Por lo tanto, Esta Corte considera que, aun cuando el pago de una reparación económica pueda revestir cierta complejidad por los trámites administrativos que corresponde agotarse, en el presente caso, los veintiún meses es un plazo razonable para realizar dichos trámites y ejecutar la medida. Por lo tanto, se entiende cumplido el requisito (iii).

24. Una vez que se determinó que la demanda cumple con los requisitos de procedencia, esta Corte procede a realizar el análisis de fondo.

## **6. Planteamiento y resolución del problema jurídico**

25. Como lo ha precisado esta Corte, la acción de incumplimiento es un mecanismo destinado a verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en la sentencia, por ende, su alcance está destinado a verificar el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas establecidas en la sentencia.<sup>11</sup> Por lo expuesto, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

### **6.1. El Ministerio ¿incumplió la sentencia emitida el 1 de julio de 2022?**

26. Conforme a lo señalado en el párrafo 17 *supra*, la sentencia demandada como incumplida ordenó a favor de la accionante como reparación integral, exclusivamente, el pago de una reparación económica. A partir de ello, el TDCA cuantificó que corresponde pagar a la accionante el valor de USD 17 549,54 y al IESS el valor de USD 3 519,48.
27. Posterior a ello, en el expediente del proceso de origen consta la siguiente documentación:

**27.1 Memorando MINEDUC-CZ6-03D01-2023-0390-M** de 16 de marzo de 2023, suscrito por la directora distrital y dirigido a la coordinadora y la

<sup>11</sup> CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párrs. 16 y 17.



analista de asesoría jurídica de la zona 6, mediante el cual se solicitó la validación y asignación de los recursos para cumplir la sentencia constitucional.

- 27.2 Memorando MINEDUC-CZ6-03D01-2023-1089-M** de 29 de septiembre de 2023, suscrito por la directora distrital y dirigido a la coordinadora y la analista de asesoría jurídica de la zona 6, en el que se señaló que la dirección distrital no cuenta con recursos disponibles para atender la sentencia.
- 27.3 Memorando MINEDUC-CZ6-03D01-2023-07777-M** de 2 de octubre de 2023, suscrito por la coordinadora zonal 6 de educación y dirigido a la directora nacional financiera del Ministerio, en el que se solicitó la asignación de recursos desde la Planta Central del Ministerio o la gestión ante el MEF para cumplir con el pago ordenado en la sentencia.
- 27.4 Memorando MINEDUC-CZ6-2023-07936-M** de 5 de octubre de 2023, suscrito por la coordinadora zonal 6 de educación y dirigido a directora nacional financiera del Ministerio, en el que se indicó que, siguiendo las directrices emitidas por las analistas zonales financieras procedieron a realizar en el sistema eSigef modificaciones presupuestarias traspasando recursos del grupo 51 al grupo 99 y del grupo 53 al 57 y que estas fueron rechazadas por el MEF. Por esta razón insistió en que se asigne recursos desde la Planta Central del Ministerio o que se realice la gestión ante el MEF para la asignación de recursos.
- 27.5 Memorando MINEDUC-CZ6-2024-00041-M** de 3 de enero de 2024, suscrito por el coordinador zonal 6 de educación y dirigido a la directora nacional financiera del Ministerio, en el que señaló que “dentro de los recursos asignados en el sistema eSigef para el año 2024 no encontramos recursos dentro del grupo de gasto 99” y solicitó “la asignación de recursos desde Planta Central del [Ministerio], o a su vez la gestión ante el [MEF] para la asignación de presupuesto en el grupo de gasto 99 - OTROS PASIVOS, para el cumplimiento de sentencias judiciales”.
- 27.6 Memorando MINEDUC-CZ6-2024-01358-M** de 19 de febrero de 2024, suscrito por el coordinador zonal 6 de educación y dirigido a la directora nacional financiera del Ministerio, en el que se insiste en lo mencionado en el numeral previo.

28. Esta Corte toma nota de que el Ministerio, la Coordinación Zonal y la Dirección Distrital, ante el requerimiento realizado por el juez sustanciador de que presenten un informe motivado sobre el alegado incumplimiento, no brindaron una contestación.
29. Este Organismo observa que la Coordinación Zonal y la Dirección Distrital realizaron acciones tendientes a ejecutar la reparación económica ordenada en sentencia — modificaciones presupuestarias y emisión de solicitudes de gestión para la obtención de recursos—. Sin embargo, se verifica que tales acciones resultaron insuficientes, pues, ninguna de ellas generó el cumplimiento de la medida de reparación económica. Así, (i) las modificaciones presupuestarias fueron negadas por el MEF —esto, a decir de la propia Coordinación Zonal— y (ii) del expediente no consta que la “Planta Central del Ministerio” haya ejecutado acción alguna frente a los pedidos de que se asigne los recursos o que se realice las gestiones respectivas ante el MEF para obtener los mismos.
30. En definitiva, se concluye que el Ministerio no ha justificado documentadamente, ni ante la Unidad Judicial ejecutora ni ante esta Corte, el pago de la reparación económica ordenado en la sentencia y cuantificado por el TDCA. Es decir, no justificó el pago a la accionante ni al IESS. Por lo tanto, esta Corte responde al problema jurídico planteado en el sentido que el Ministerio incumplió la sentencia emitida el 1 de julio de 2022. En este sentido corresponde ordenar que la entidad accionada cumpla con la reparación económica ordenada en la sentencia y que fue cuantificada por el TDCA. Adicionalmente, esta Corte debe llamar la atención al Ministerio y advertir que el incumplimiento de sentencias es sancionado con la destitución de las autoridades responsables de dicho incumplimiento, de conformidad con el artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC.
31. Finalmente, este Organismo no puede dejar de observar la falta de debida diligencia del Ministerio de Educación en la sustanciación de la presente acción. Esto, por cuanto, ante el requerimiento realizado por el juez sustanciador, el Ministerio de Educación hizo caso omiso al mismo (ver párrafo 19 *supra*). Esta Corte enfatiza que es obligación de toda entidad pública o privada dar contestación a los requerimientos emitidos por esta Corte dentro del tiempo expresamente concedido. Por las razones expuestas, esta Magistratura considera que se debe efectuar un llamado de atención al Ministerio de Educación.

## **7. 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 **145-24-IS**.
- 2. Declarar** el incumplimiento de la sentencia emitida el 1 de julio de 2022 en el proceso de acción de protección 03U02-2022-00035.
- 3.** Como medida de reparación integral se dispone que:
  - 3.1.** El Ministerio de Educación pague: (i) a Eudocia Marilú Espinoza Troya la cantidad de USD 17 549,54 cuantificada por el TDCA correspondiente al ajuste de remuneraciones no canceladas y (ii) al IESS la cantidad de USD 3 519,48 cuantificada por el TDCA, esto es USD 1 909,86 correspondiente al aporte personal y USD 1 609,62 correspondiente al aporte patronal. Estos pagos deberán realizarse en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Concluido este plazo, el Ministerio de Educación, en el plazo de un mes, deberá remitir a esta Corte la documentación que respalde el cumplimiento de los pagos antes indicados.
- 4. Realizar** un llamado de atención al Ministerio de Educación por incumplir la sentencia emitida el 1 de julio de 2022 y por no atender los requerimientos realizados por la Corte Constitucional, advirtiéndolo que de incurrir nuevamente en estas prácticas, esta Corte sancionará a las y los servidores involucrados en dicho incumplimiento.
- 5.** 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 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**