

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 24-23-IS

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

SENTENCIA 24-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por Jeny Esmeralda Acero Ipiales directamente a este Organismo, al verificar que no ejerció la garantía ante el juez ejecutor, sino ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, pues este último 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 8 de noviembre de 2021, Jeny Esmeralda Acero Ipiales presentó acción de protección en contra del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (“SNGRE”), impugnando el memorando SNGRE-SNGRE-2020-0258-M, de 29 de mayo del 2020, mediante el cual se dio por terminado su nombramiento provisional, en tal virtud, solicitó que se deje sin efecto el acto impugnado y que se disponga el reintegro a su puesto de trabajo.¹
2. Mediante sentencia de 15 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra (“Unidad Judicial”) aceptó la demanda y declaró que el SNGRE vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y al trabajo, consecuentemente, se establecieron medidas de reparación.² El SNGRE interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de mayoría de 22 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia.³
4. El 11 de enero de 2023, Jeny Esmeralda Acero Ipiales requirió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“TDCA”) que inicie la fase de cuantificación de la indemnización por el pago de las

¹ El proceso fue signado con el número 10281-2021-02844.

² Las medidas de reparación se exponen a detalle más adelante en esta sentencia.

³ De esta decisión, el SNGRE presentó acción extraordinaria de protección, la misma que se signó con el número 1264-22-EP y fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 08 de agosto de 2022.

remuneraciones dejadas de percibir desde su desvinculación. En atención al requerimiento, mediante auto de 19 de enero de 2023, el TDCA resolvió rechazar el pedido, archivó la causa y dispuso la devolución del expediente a la Unidad Judicial.⁴

5. El 17 de febrero de 2023, Jeny Esmeralda Acero Ipiales presentó acción de incumplimiento, ante TDCA, respecto de la sentencia de 15 de diciembre de 2021 dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra. En atención al requerimiento, mediante auto de 23 de febrero de 2023, el TDCA resolvió negar la solicitud planteada.⁵
6. El 03 de marzo de 2023, Jeny Esmeralda Acero Ipiales presentó acción de incumplimiento, ante la Corte Constitucional, respecto de la sentencia de 15 de diciembre de 2021 dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, alegando incumplimiento por parte del TDCA.
7. Mediante sorteo electrónico de 03 de marzo de 2023, la causa recayó en el despacho de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante auto de 04 de julio de 2024 avocó conocimiento, notificó a las partes procesales y requirió un informe sobre el cumplimiento de la sentencia a la Unidad Judicial y al TDCA.
8. El 09 de julio de 2024, los jueces del TDCA presentaron el informe requerido. Por su parte, el 10 de julio de 2024, el juez de la Unidad Judicial presentó el informe solicitado.

2. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es

⁴ El proceso fue signado con el número 17811-2023-00062. En el auto, el TDCA cita la parte resolutive de la sentencia de la Unidad Judicial y concluye lo siguiente: “En virtud de lo manifestado y en consecuencia de la Sentencia N° 8-22-IS/22, de fecha 21 de diciembre de 2022, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, este Tribunal sin tener nada sobre que pronunciarse y/o resolver, dispone devolver el proceso de Reparación Económica designado con el N° 17811-2023-00062, a la Unidad de origen”.

⁵ En el auto consta:

[...] El juez ejecutor de las sentencias, específicamente en el caso de las garantías jurisdiccionales, es el juez o jueza de instancia y, por tanto, la única competencia que le otorga la ley a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo corresponde a la cuantificación del monto por concepto de reparación económica en contra del Estado. [...] SEGUNDO.- En base a estas consideraciones se ha establecido que la competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo radica en cuantificar el monto por concepto de reparación económica; más sin embargo se desprende que dentro del presente caso NO se ha dispuesto la garantía de compensación económica conforme la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra de fecha 15 de diciembre de 2021. Por lo antes expuesto se niega la solicitud planteada por la señora Jeny Esmeralda Acero Ipiales por cuanto no procede, dejando a salvo su derecho de solicitar lo que en derecho corresponda ante la autoridad competente [énfasis propio del texto original].

competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

- 10.** La sentencia de 15 de diciembre de 2021, dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra dispone lo siguiente:

Como garantía de restitución, se dispone al SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS a través de sus autoridades, proceda al inmediato reintegro de la accionante **ACERO IPIALES JENY ESMERALDA**, a su puesto de trabajo – Analista de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades en Gestión de Riesgos Zonal 2 [sic], en las funciones laborales que venía desempeñando conforme a la Acción de Personal SNGRE-CZ1GR-2020-051, con todos los beneficios remunerativos y sociales a los cuales tiene derecho, y con la misma remuneración, que tenía en el momento antes de efectuarse la remoción de funciones; hasta el tiempo que proceda (“temporalidad” – hasta que exista un ganador de concurso de méritos y oposición), en apego estricto a la Constitución y demás leyes pertinente.

Como garantía de no repetición, se dispone a la entidad accionada SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS efectúe las capacitaciones pertinentes en materia laboral y derechos humanos, en la que deberán participar todos los funcionarios y autoridades que laboran para esa dependencia pública.

No se dispone la garantía de compensación económica, por los motivos señalados en esta sentencia, tanto en cuanto en esta causa se evidenció fue la vulneración de derechos constitucionales y no se entró en un análisis de norma infraconstitucional; por lo que se deja la vía salva y expedita para que la Accionante [sic] acuda ante la autoridad competente y proceda como en derecho le corresponda, de así creer conveniente para sus respectivos intereses.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Jeny Esmeralda Acero IpiALES

- 11.** La accionante hace referencia a la regla de precedente establecida en la sentencia 109-11-IS/20, e indica que el TDCA ha incumplido la sentencia en los siguientes términos:

Resulta evidente que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Pichincha, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, ha incumplido con la ejecución de la sentencia constitucional, conforme queda demostrado en los acápites anteriores, pese a estar obligada a realizarlo conforme lo determina el Art. 163 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.

- 12.** Por los motivos anteriormente expuestos, la accionante solicita lo siguiente:

Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia 15 de diciembre de 2021, del señor Juez de Garantías Penales de Imbabura, específicamente en lo relativo al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante desde que fue separado del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias hasta que fue efectivamente reincorporada a su lugar de trabajo, es decir desde el 01 de junio de 2020 hasta el 31 de julio de 2022.

4.2 Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

13. Los jueces del TDCA señalan que la sentencia de la Unidad Judicial no dispuso ningún pago a favor de la accionante, pues determinó expresamente que no le corresponde el pago de la compensación económica. Así, consideran que “En el evento de que el Juez Constitucional consideraba que debía existir la garantía de compensación económica debía expresamente exponerlo en la sentencia, e incluso, podía con posterioridad aclarar o modificar su sentencia para aclarar su interpretación”.

4.3 Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra

14. El juez de la Unidad Judicial hace referencia a los antecedentes procesales del caso y concluyen con lo siguiente:

En la presente causa, en la sentencia de 15 de diciembre del 2021, no se ordenó garantía de compensación económica en favor de la víctima; empero, se dejó la vía salva y expedita para que acuda ante la autoridad competente y proceda como en derecho le corresponda; y es por eso que, se concedió en su pedido de copias certificadas. La parte legitimada pasiva si cumplió con la ejecución de la sentencia, del particular se cuenta con el Informe de la Defensoría del Pueblo del Ecuador- Delegación Provincial de Imbabura, es por eso que la causa ya fue archivada.

5. Cuestión previa

15. Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.⁶
16. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó por la persona afectada, en primer lugar, ante el TDCA y, ante su negativa, luego directamente a la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

⁶ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¿La accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento de sentencia directamente ante la Corte Constitucional?

17. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁷
18. Para que esta Magistratura conozca una acción de incumplimiento y asuma de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional, debe verificar (i) que el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; y que, por consiguiente, (ii) haya o hayan requerido al juez ejecutor la remisión, a la Corte Constitucional, del expediente del proceso en conjunto con el informe respectivo y (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez de instancia.
19. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía. En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme al artículo 21 de la LOGJCC – para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁸
20. Ahora, para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.⁹

⁷ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 27 y 28.

⁹ *Ibíd*, párr. 36.

21. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
22. En el presente caso, se verifica que la accionante presentó, en primer lugar, la acción de incumplimiento ante el TDCA, la cual fue rechazada mediante auto de 23 de febrero de 2023. Frente a esta negativa, la accionante volvió a presentar la garantía, en esta ocasión, directamente ante la Corte Constitucional.
23. Se verifica entonces que la accionante no cumple con el primer requisito expuesto en el párrafo 20 *supra*, esto es, haber recibido una negativa de parte del **juez ejecutor** respecto a la tramitación de la acción de incumplimiento. Pues la accionante ejerció la garantía jurisdiccional ante el TDCA, y no ante el juez de primera instancia.
24. Al respecto, 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.¹⁰ En consecuencia, solamente estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.¹¹ 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.¹²
25. Entonces, la accionante no presentó la acción de incumplimiento ante la autoridad judicial competente, de modo que la negativa del TDCA, no la habilita para presentar la garantía directamente ante la Corte Constitucional, por lo tanto, la demanda no cumple con los requisitos exigidos por este Organismo. En consecuencia, corresponde que la Corte Constitucional desestime la presente acción, sin que sea necesario realizar consideraciones de otra naturaleza.

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:

¹⁰ 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.

¹¹ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

¹² CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 24-23-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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL