

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 89-24-IS

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

SENTENCIA 89-24-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento porque la sentencia demandada como incumplida no reconoció a favor de la accionante una reparación económica como parte de la reparación integral.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de diciembre de 2020, Verónica de las Mercedes Proaño Cuji (“**Verónica Proaño**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado.¹ En la demanda impugnó la decisión de dar por terminado su nombramiento provisional.²
2. El 19 de febrero de 2021, la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección.
3. El 19 de octubre de 2023, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó el recurso de apelación interpuesto por Verónica Proaño, revocó la sentencia de primera instancia, aceptó la acción de protección y ordenó una medida de reparación (véase párrafo 11 *infra*). El 24 de octubre de 2023, el IESS solicitó

¹ Proceso 09209-2020-04211.

² Alegó que ingresó a la dirección provincial del IESS el 10 de octubre de 2017, que el 1 de enero de 2018 se le extendió un nombramiento provisional para ocupar el puesto de auxiliar de contabilidad y que mediante acción de personal 2020-TERMNP-036 de 26 de noviembre de 2020 se dio por terminado su nombramiento sin que se haya designado al ganador del concurso de méritos y oposición del cargo que ocupaba.

aclaración de la sentencia.³ Esta solicitud fue negada el 18 de enero de 2024 en auto de mayoría.⁴

4. El 20 de marzo de 2024, la Unidad Judicial, en razón de varios pedidos de Verónica Proaño,⁵ ordenó que se oficie al IESS a fin de que informe el cumplimiento de la sentencia emitida el 19 de octubre de 2023 y que se remitan copias certificadas del expediente para que se inicie el trámite de cuantificación de la reparación económica conforme el artículo 19 de la LOGJCC.
5. El 30 de abril de 2024, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**TDCA**”), inadmitió a trámite el proceso de ejecución de la reparación económica por considerar que la sentencia emitida por el tribunal de apelación no dispuso una reparación económica.⁶
6. El 15 de mayo de 2024, Verónica Proaño presentó ante la Unidad Judicial una demanda de acción de incumplimiento. Alegó que el IESS cumplió con el reintegro a la institución,

³ Expresamente señaló: “es necesario que el tribunal aclare la sentencia en el sentido que deje sentado que no se dispone pago económico alguno por cuanto no se lo señala expresamente. Adicionalmente se pide a este tribunal, por las situaciones jurídicas consolidadas, aclare la sentencia en el eventual caso que no puede darse el reintegro de la accionante por no existir recursos ni partida presupuestaria que financie el reintegro”.

⁴ En el auto se señaló: “[...] la sentencia sentada en esta causa, es lo suficientemente clara, entendible y debidamente motivada en las normas constitucionales y legales en ella señaladas, que ha sido estructurada en su parte expositiva y resolutive, sobresaliendo la exposición de motivos donde se encuentra debidamente fundamentado en la sentencia, de acuerdo al criterio emitido por los jueces actuantes, que se trata del resultado coherente y lógico de la realidad procesal constante en el juicio y no como fruto de un acto contrario a la razón y a la justicia, y que tal decisión ha sido tomada cumpliendo con las pertinentes disposiciones legales y en mérito de las tablas procesales [...] En mérito de lo antes expuesto [...] se niega la petición de aclaración [...]”.

⁵ Los pedidos se presentaron el 12 y 19 de marzo de 2024. Véase hojas 222 y 225 del expediente de origen. En estos, Verónica Proaño solicitó, en lo principal, que se oficie al IESS a fin de que informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

⁶ Proceso 09802-2024-00357. El tribunal razonó que en la sentencia únicamente se ordenó como medida de reparación el reintegro a la accionante en iguales condiciones a las que gozaba antes del acto que vulneró sus derechos. Argumentó que en la sentencia “se establecen tres presupuestos esenciales; 1) Si bien dicta una medida de reparación, (misma que el tribunal la resalta subrayándola luego de su transcripción) no ordena reparación económica alguna, no dispone cuantificación por tal concepto; 2) Es importante precisar que en la sentencia se señala lo siguiente '*como medio de reparación se dispone (...)*', es decir se refiere en singular a una única medida de reparación; 3) El tercer punto, se refiere al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto de la acción que podría ejercer la accionante ante el Contencioso Administrativo, por lo que es evidente que en la narrativa de este punto no se especifica ni individualiza las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deba cumplirse reparación económica alguna; en esta parte, es necesario precisar que, en el Tribunal Contencioso Administrativo, no se discute derecho alguno, únicamente corresponde cuantificar valores dispuestos en sentencia de garantías jurisdiccionales; en la presente causa, en la sentencia, objeto de ejecución y cuantificación, no existe disposición de reparación económica como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución; en consecuencia, no procede cuantificar ningún valor” (el énfasis pertenece al texto original).

pero no cumplió en el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. El 29 de mayo de 2024, la Unidad Judicial determinó que no procede la acción de incumplimiento en razón de que la sentencia no ordenó reparación económica.

7. El 10 de junio de 2024, Verónica Proaño alegó que la única autoridad que puede pronunciarse sobre el alegado incumplimiento es la Corte Constitucional. Solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional y que se acompañe el informe respectivo conforme al artículo 163 de la LOGJCC.
8. El 19 de junio de 2024, Verónica Proaño (“**accionante**”) presentó directamente ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento. La causa se signó con el número 89-24-IS.
9. El 24 de julio de 2024, la Corte recibió el expediente de origen enviado por la Unidad Judicial, en razón de la demanda presentada el 15 de mayo de 2024,⁷ el cual se anexó a la causa 89-24-IS.

2. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República 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

11. La sentencia emitida el 19 de octubre de 2023 resolvió:

Aceptar el recurso de apelación [...] consecuentemente se revoca [la sentencia de primera instancia] y como medio de reparación se dispone que se proceda a reintegrar a la accionante a su cargo y en iguales condiciones a las que gozaba antes del acto vulnerativo (sic). Se deja a salvo los derechos que le asistan, a la accionante para proceder conforme el artículo 19 de la [LOGJCC] ante las autoridades Contenciosas Administrativas.

⁷ En providencia emitida el 20 de junio de 2024, la Unidad Judicial ordenó al actuario del despacho la remisión de todo lo actuado a la Corte Constitucional, sin acompañar el respectivo informe sobre el alegado incumplimiento.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

12. La accionante en las dos demandas (mencionadas en los párrafos 6 y 8 *supra*) expone argumentos idénticos. En concreto, señala que el IESS a fin de cumplir la sentencia objetada debía ejecutar dos acciones: (i) reintegrarla a su puesto de trabajo y (ii) reparar el daño material e inmaterial. Precisa que el IESS cumplió con reintegrarla, pero no realizó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir mientras estuvo separada de la institución, tal como lo dispone el artículo 19 de la LOGJCC.
13. Solicita que la Corte Constitucional disponga al IESS el pago de los sueldos y beneficios sociales que dejó de percibir durante el tiempo que estuvo separada de la institución con sus respectivos intereses.

4.2. Informe del IESS

14. Mediante escrito presentado el 19 de septiembre de 2024, el IESS alegó que “la parte actora reconoce que mediante [acción de personal] SDNGTH-2023-0074-RE de fecha 26 de diciembre de 2023, fue reintegrada a sus funciones” y que no es procedente el pago de haberes por no haberse dispuesto de manera expresa en la sentencia alegada como incumplida. Adicionalmente, hizo referencias a las sentencias 94-22-IS/23 y 24-21-IS/24 por cuanto considera que las mismas contienen precedentes que serían aplicables al presente caso. Solicitó que se desestime la demanda.

4.3. Informe de la Unidad Judicial

15. El 19 de septiembre de 2024, la Unidad Judicial presentó un escrito en el que detalló las actuaciones procesales desarrolladas en el proceso de origen (véase sección 1 *supra*).

5. Consideraciones previas

16. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁸ Por ello,

⁸ 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

previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

17. En el presente caso constan dos demandas, **(i)** la presentada directamente ante la Corte Constitucional (**demanda 1**) y que originó el caso 89-24-IS y **(ii)** la presentada ante la Unidad Judicial (**demanda 2**) y que se anexó al caso 89-24-IS.
18. Por lo tanto, en primer lugar, se debe analizar si la demanda 1 presentada directamente ante la Corte cumple los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y de ser así proceder con el análisis de fondo. En consecuencia, solo en el caso de que la demanda 1 no cumpla con los requisitos legales, esta Corte deberá realizar el mismo análisis respecto de la demanda 2.
19. 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.⁹
20. En particular, sobre los requisitos 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.

procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

⁹ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación 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 y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

- 21.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:¹⁰
- 21.1. Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
 - 21.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
 - 21.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
 - 21.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 22.** Partiendo de los antecedentes detallados en la sección primera de esta sentencia, esta Corte observa que la accionante por dos ocasiones (ver párrafo 4 *supra* y nota al pie 5) solicitó a la Unidad Judicial que se oficie al IESS para que informe el cumplimiento de la sentencia y la remisión del expediente en copias certificadas para que se ejecute el procedimiento de cuantificación de la reparación económica. Por ello, la Corte estima que lo realizado por la accionante, en el presente caso, es suficiente para considerar como cumplido el requisito de impulso. Por otra parte, se observa que la accionante, el 10 de junio 2024, requirió el envío del expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe (véase párrafo 7 *supra*), por lo que cumple el requisito de requerimiento.
- 23.** Respecto del requisito de plazo razonable, su verificación está ligada al tiempo transcurrido y la complejidad de las medidas ordenadas en sentencia. En el caso concreto se constata que la sentencia se emitió el 19 de octubre de 2023; posteriormente, el 30 de abril de 2024 se inadmitió a trámite el procedimiento de ejecución de reparación

¹⁰ Véase CCE, sentencia 18-22-IS/24, 04 de julio de 2024, párr. 19 y sentencia 65-22-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 24.

económica y la demanda 1 se presentó el 19 de junio de 2024. Es decir, desde la fecha de emisión de la sentencia hasta la fecha de presentación de la demanda transcurrieron ocho meses. En este sentido, la medida de reintegro de la accionante a su puesto de trabajo y la supuesta orden de que se pague las remuneraciones dejadas de percibir, en el presente caso, *prima facie*, no revisten mayor complejidad, por ende, los ocho meses aparecen como un plazo razonable para que la autoridad pueda ejecutar la sentencia. Por estas razones, se determina que se cumplió el requisito de plazo razonable. Finalmente, se observa que, frente al requerimiento de remisión del expediente junto con el informe motivado, la Unidad Judicial no remitió el mismo dentro del término de cinco días, por lo que se cumple con el requisito respecto de la negativa del juzgador.¹¹

24. Al haberse verificado el cumplimiento de todos los requisitos para la procedencia de la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, se procederá a realizar el análisis de fondo.

6. Planteamiento del problema jurídico

25. De los antecedentes detallados en la sección 1 de esta sentencia, esta Corte observa que la accionante expresamente reconoce que la medida de reparación que ordenó su reintegro se cumplió. De igual forma, el IESS afirmó que dicha medida se cumplió a través de la acción de personal SDNGTH-2023-0074-RE de 26 de diciembre de 2023 (véase párrafo 14 *supra*). Por lo tanto, esta Corte considera que la medida de reintegro se habría cumplido; por ende, no se formulará un problema jurídico al respecto. Los argumentos de la demanda se dirigen a cuestionar, exclusivamente, la falta de ejecución de la reparación económica (falta de pago de haberes dejados de percibir). Cabe anotar que, tanto la Unidad Judicial como el TDCA alegaron que la sentencia impugnada no ordenó una reparación económica (véase párrafos 5 y 6 *supra*).
26. Por lo tanto, el problema jurídico que plantea esta Corte es el siguiente: La sentencia emitida el 19 de octubre de 2023 ¿reconoció a favor de la accionante una reparación económica como parte de la reparación integral? Si se responde de manera afirmativa este primer problema jurídico, la Corte deberá analizar, a partir de la formulación de un segundo problema jurídico, si se cumplió con el pago de haberes dejados de percibir.

¹¹ Conforme a lo indicado en los párrafos 7 y 9 *supra*, la accionante requirió la remisión del expediente el 10 de junio de 2024 y dicho expediente ingresó a la Corte Constitucional el 24 de julio de 2024.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. La sentencia emitida el 19 de octubre de 2023 ¿reconoció a favor de la accionante una reparación económica como parte de la reparación integral?

27. En sentencia 36-19-IS/23, esta Corte precisó que 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.¹²
28. La sentencia objetada, conforme a lo expuesto en el párrafo 11 *supra*, contiene una sola medida de reparación concreta, esta es, el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo en iguales condiciones a las que gozaba antes del acto que vulneró sus derechos (terminación de su nombramiento), la misma que se verifica cumplida, tal como se indicó en el párrafo 25 *supra*.
29. Esta Corte verifica que dentro de la medida de reparación contenida en la sentencia objetada no consta la de realizar pago alguno a la accionante. No obstante, la accionante considera que se le debe cancelar el pago de haberes dejados de percibir durante el tiempo que estuvo separada de la institución.
30. En sentencia 24-21-IS/24, la Corte Constitucional estableció que las autoridades judiciales que resuelven una garantía jurisdiccional tienen la obligación de hacer constar, en la parte resolutive de la sentencia que declara la vulneración de derechos constitucionales, las medidas de reparación que consideren adecuadas al caso concreto (párrafo 51). Es decir, las medidas de reparación deben constar expresamente en la parte resolutive del fallo (párrafo 55). Adicionalmente, determinó que la Corte no podría ejecutar medidas de reparación distintas a las ordenadas por las autoridades judiciales de instancia (párrafo 57). A partir de lo dicho, la Corte determinó que

[...] en casos de acción de protección en donde la sentencia que declara vulneración de derechos no ordena expresamente una reparación económica consistente en el pago de remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que el accionante estuvo separado de su trabajo, ésta no podrá ser considerada como implícita para su ejecución. La Corte recalca la obligación del juez constitucional de detallar las medidas que ordena como reparación integral en caso de declarar violación de derechos constitucionales [...] [a]sí como la orden

¹² CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, pp. 16 y 17.

de iniciar el juicio para determinar la reparación económica, cuando aquella se haya ordenado expresamente.¹³

- 31.** En el presente caso, el pago de haberes dejados de percibir no fue ordenado expresamente en la sentencia impugnada, por ende, tampoco se ordenó que se inicie el juicio para determinar la reparación económica. Por lo tanto, esta Corte considera que el pago que exige la accionante, a través de la presente acción, no es procedente. Esta Corte recalca, tal como lo señaló en la sentencia 55-22-IS/23, “[...] que la determinación respecto a que el pago de los valores dejados de percibir deba reclamarse por la vía contencioso administrativa conforme al artículo 19 de la LOGJCC [...] 'no equivale a una medida de reparación económica’”.¹⁴ Ahora bien, esta Corte considera oportuno recalcar que el artículo 19 de la LOGJCC se aplica siempre que en la sentencia se haya ordenado una medida de reparación económica que requiera cuantificación, por ello, no es pertinente “dejar a salvo” el derecho de proceder conforme a dicho artículo cuando en la sentencia no se ha ordenado reparación económica alguna, tal como lo realizó la Sala en el presente caso. Por ello, este Organismo considera que la actuación de las autoridades que integraron la Sala amerita un llamado de atención.
- 32.** Por lo tanto, este Organismo responde al problema jurídico en el sentido que la sentencia emitida el 19 de octubre de 2023 no reconoció a favor de la accionante una reparación económica como parte de la reparación integral, en consecuencia, se debe desestimar la demanda de acción de incumplimiento sin que sea necesario formular un problema jurídico adicional.

8. 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 **89-24-IS**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

¹³ CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 61.

¹⁴ CCE, sentencia 55-22-IS/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 39. Véase también CCE, sentencia 94-22-IS/23, 28 de junio de 2023, párr. 39.

3. **Realizar** un llamado de atención a Gina de Lourdes Jácome Veliz, Alexandra Auxiliadora Novo Crespo y Jorge Whither Alejandro Lindao conforme a lo señalado en el párrafo 31 *supra*.
4. Notifíquese, publíquese 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 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL