

Quito, D.M., 17 de agosto de 2022

CASO No. 103-21-IS

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

SENTENCIA No. 103-21-IS/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción de incumplimiento que fue presentada de forma directa ante este Organismo por Enriqueta Elizabeth Castro García. Para ello, la Corte examina los requisitos previstos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y establece que, si la parte accionante inobserva estos requisitos, no corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 4 de septiembre de 2019, Enriqueta Elizabeth Castro García (también, “**la accionante**”) presentó una acción de protección en contra de Carlos Luis Morales Benítez, María Gracia Abad Moreno y Catherine Acuña Jurado, en sus calidades de prefecto, directora provincial de talento humano subrogante y coordinadora de despacho 5 de la Dirección provincial de talento humano del Gobierno Provincial del Guayas (“**Prefectura del Guayas**”), respectivamente. En su demanda impugnó la acción de personal No. 2019-CF-NP-421 de 31 de julio de 2019, mediante la cual se terminó el nombramiento provisional que mantenía con la Prefectura del Guayas¹. El proceso fue signado con el No. 09332-2019-10844.
2. En sentencia de 3 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) “*inadmitió*” la acción de protección, por considerar que no existió vulneración de derechos constitucionales y que el acto administrativo podía ser impugnado en la vía ordinaria. De esta decisión, Enriqueta Elizabeth Castro García interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 19 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó

¹ La accionante señaló que se encontraba embarazada de 31 semanas y que la Prefectura del Guayas, al terminar la relación laboral, desconoció su condición de vulnerabilidad. Como medidas de reparación integral, la accionante solicitó que se ordene su reintegro “*con nombramiento permanente, al cargo de Auxiliar 3 Administrativo, con el alza de remuneración mensual; o, en su defecto que se [le] realice una liquidación justa*”. Además, solicitó que se ordene “*una indemnización no menor a \$50.000,00*”, pues “*estuv[o] más de 6 años ejerciendo un cargo público en el Gobierno Provincial del Guayas [...] desempeñando funciones que solo ejercen servidores públicos que gozan de estabilidad [...]*”.

parcialmente el recurso de apelación y, como consecuencia de ello, declaró parcialmente con lugar la acción de protección. Como medidas de reparación integral, la Sala de la Corte Provincial dejó sin efecto la acción de personal impugnada, dispuso el reintegro de la accionante y ordenó el pago de los haberes laborales dejados de percibir.

1.2. Sobre la ejecución de la acción de protección ante la Unidad Judicial

4. El 18 de noviembre de 2020, la accionante presentó un escrito en el que solicitó que se notifique a la parte accionada para que ejecute la sentencia constitucional. Este escrito fue agregado al expediente en auto de 16 de diciembre de 2020, en el que el juez de la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso.
5. El 14 de septiembre de 2021, posterior a la inadmisión de la acción extraordinaria de protección propuesta por la Prefectura del Guayas², el juez de la Unidad Judicial puso nuevamente en conocimiento de las partes la recepción del proceso. Como consecuencia de ello, dispuso que “[l]as partes deberán continuar con la sustanciación de la presente causa”.
6. En auto de 28 de octubre de 2021, notificado el 29 de octubre de 2021, tras una solicitud de la accionante de 18 de octubre de 2021³, el juez de la Unidad Judicial dispuso que la Prefectura del Guayas, en el término de tres días, ponga en conocimiento de la judicatura el cumplimiento integral de la sentencia de 19 de octubre de 2020, en lo que se refería al pago de los haberes laborales dejados de percibir, dado que la accionante manifestó que ya fue reintegrada a su lugar de trabajo. En escrito de 4 de noviembre de 2021, la Prefectura del Guayas señaló que debe sujetarse *“a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en cuanto a que la determinación del monto se tramitará en juicio contencioso-administrativo”*.
7. En escrito de 16 de noviembre de 2021, la accionante solicitó que se sienta razón del incumplimiento de la Prefectura del Guayas y reiteró esta petición en escritos de 26 y 30 de noviembre de 2021.
8. El 1 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial dispuso que el actuario del despacho sienta razón sobre el cumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2020. Este requerimiento fue reiterado en auto de 8 de diciembre de 2021 y, en la misma fecha, el secretario de la Unidad Judicial informó que *“revisado el proceso y el sistema informático TRÁMITE WEB, no consta que la parte demandada haya dado cumplimiento integral a lo resuelto por el Superior”*.

² La Prefectura del Guayas presentó una acción extraordinaria de protección que fue signada con el No. 44-21-EP y que fue inadmitida por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de 12 de abril de 2021.

³ La accionante solicitó expresamente que la Prefectura del Guayas certifique *“si los haberes laborales que fueron dejados de percibir por la servidora pública por aproximadamente quince meses fueron depositados a la cuenta bancaria [...] de la señora CASTRO GARCIA ENRIQUETA ELIZABETH”*.

9. El 25 de enero de 2022, la secretaria relatora del Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil puso en conocimiento de la Unidad Judicial el auto emitido el 21 de enero de 2022 por el juez ponente dentro de la causa No. 09802-2022-00074, correspondiente al proceso de ejecución de la reparación económica a favor de la accionante⁴. En dicho auto, el juez ponente requirió que la Unidad Judicial remita de forma inmediata el expediente de la acción de protección⁵.

1.3. Sobre la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante la Corte Constitucional

10. El 21 de octubre de 2021, de forma paralela a la ejecución ante el juez de la Unidad Judicial, Enriqueta Elizabeth Castro García presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, con el fin de que la Prefectura del Guayas cumpla la sentencia de 19 de octubre de 2020, en lo que se refiere al pago de los haberes laborales dejados de percibir.
11. La sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante auto de 28 de abril de 2022 y ordenó que la Unidad Judicial remita (i) un informe debidamente argumentado sobre el incumplimiento alegado y (ii) el expediente de la acción de protección No. 09332-2019-10844 a la Corte Constitucional. Además, la jueza sustanciadora ordenó que la Prefectura del Guayas presente información sobre el incumplimiento alegado en la causa.
12. En escrito de 6 de mayo de 2022, la Prefectura del Guayas remitió información sobre el incumplimiento alegado por la accionante. Por su parte, el 8 de junio de 2022, Teófilo Danilo Terán Caicedo, juez de la Unidad Judicial, presentó el informe requerido por la jueza sustanciadora y, a dicho informe, adjuntó copia certificada del expediente.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

⁴ El 18 de enero de 2022, se sorteó la causa No. 09802-2022-00074 -seguida por Enriqueta Elizabeth Castro García en contra de la Prefectura del Guayas- al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, conformado por los jueces Kelvin Petronio Sánchez Romero, Juan Carlos Jaramillo Montesinos y Clemente Eduardo Rivas Calderón.

⁵ La última actuación procesal ante el juez de la Unidad Judicial, previa al avoco conocimiento de la acción de incumplimiento por parte de la jueza constitucional sustanciadora, es el auto de 22 de febrero de 2022, mediante el cual el juez de la Unidad Judicial dispuso que la parte actora retire las copias certificadas del expediente de la acción de protección, para que sean remitidas al Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

14. La accionante alega que la Prefectura del Guayas ha cumplido parcialmente la sentencia de 19 de octubre de 2020, pues, si bien le ha reintegrado a su puesto de trabajo, no le ha pagado los haberes laborales dejados de percibir. Para sostener aquello, la accionante cita la parte resolutive de la referida sentencia y adjunta a su demanda el memorando No. GPG-PSP-2932-2021 de 23 de agosto de 2021, que contiene el criterio jurídico del procurador síndico provincial respecto del pago de los haberes laborales dejados de percibir. A juicio de la accionante, dicho criterio jurídico constituiría una “*mala interpretación*” de la sentencia de 19 de octubre de 2020, pues

[...] si la servidora pública fue cesada el 22 de agosto de 2019 y restituida el 04 de noviembre de 2020, eso quiere decir que dejó de trabajar aproximadamente 15 meses, para ser exactos son 14 meses con 12 días x 622 dólares que es el sueldo, sale un total de \$8956.80 (ocho mil novecientos cincuenta y seis con 80 centavos). Seguramente para la Prefecta y el Procurador Síndico de la Prefectura del Guayas es un tema muy difícil hacer este cálculo interno y no entendieron la sentencia constitucional [...].

15. En función de lo anterior, la accionante alega que

[e]xiste INCUMPLIMIENTO sobre la sentencia constitucional de la CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS en la cual restituye los derechos fundamentales y constitucionales de la señora ENRIQUETA ELIZABETH CASTRO GARCIA, por lo cual, requiere un estricto análisis dentro de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; y, este análisis consiste, en abstracto, en la consideración de los derechos fundamentales concurrentes, la enunciación de un fin legítimo, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida tomada en su contra: su INTERPRETACIÓN ILEGAL E INCONSTITUCIONAL, es una flagrante violación de Derechos Humanos [sic] que ha tomado el Estado, encaminadas entonces a la limitación del derecho a la seguridad jurídica, revictimizando a la accionante que propuso una ACCIÓN DE PROTECCIÓN, para por ese medio poder hacer que se le cumplan a cabalidad todos sus derechos, de manera integral, pero, debe seguir buscando la justicia, según los representantes legales de la Prefectura del Guayas, en la Jurisdicción Contencioso Administrativo, cuando ya le fue restituido ese derecho en sentencia constitucional [sic] (las mayúsculas constan en el original).

16. Sobre la base de lo expuesto, la accionante solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2020 por parte de la Prefectura del Guayas y que ordene el pago de USD 8956.80, lo cual correspondería al monto de los haberes laborales dejados de percibir.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

17. La Prefectura del Guayas manifiesta que, el 30 de octubre de 2020, reintegró a la accionante a su puesto de trabajo. Para probar aquello, adjunta a su escrito de 6 de

mayo de 2022 la acción de personal No. 2044-DPTH-GADPG-2020 de 30 de octubre de 2020 y el memorando No. 12488-ENM-DPTH-GADPG-2020 de 4 de noviembre de 2020, en el que la directora provincial de talento humano, encargada, de la Prefectura del Guayas informa al procurador síndico provincial sobre el cumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2020.

18. En cuanto al pago de los haberes laborales dejados de percibir, la Prefectura del Guayas alega que, conforme el artículo 19 de la LOGJCC, el monto de la reparación económica debe ser determinado en la vía contencioso-administrativa⁶. Al respecto, la Prefectura del Guayas informa que el proceso contencioso-administrativo para determinar el monto de la reparación económica se encuentra en trámite y fue signado con el No. 09802-2022-00074. Así, la entidad obligada señala que, el 28 de abril de 2022, presentó observaciones al informe elaborado por la perito Dunnia Sotomayor Gómez y que, para el efecto, agregó al proceso el memorando No. 02455-PG-DPTH-ENM-2022 de 26 de abril de 2022 suscrito por la directora provincial de talento humano, encargada, de la Prefectura del Guayas, con sus respectivos anexos. En consecuencia, la Prefectura del Guayas sostiene que

*[...] no existe incumplimiento alguno por parte de esta entidad a lo ordenado en la Sentencia, [sic] de fecha 19 de octubre de 2020, a las 12h01, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, por cuanto se ha procedido de conformidad con lo establecido en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y actualmente dentro [sic] **Juicio Contencioso Administrativo No. 09802-2022-00074**, que sigue la señora Enriqueta Elizabeth Castro García, en contra de esta entidad, se está determinando el monto de la medida de reparación integral dispuesta [...] Una vez que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, determine el monto a pagar a favor de la legitimada activa, esta entidad procederá acorde a las directrices emitidas por la autoridad judicial (el énfasis consta en el original).*

19. Sobre la base de lo anterior, la Prefectura del Guayas solicita que se niegue la acción de incumplimiento.

3.3. Fundamentos de la judicatura de ejecución

20. En escrito presentado el 8 de junio de 2022, Teófilo Danilo Terán Caicedo, juez de la Unidad Judicial, describe las actuaciones procesales y señala que, el 12 de mayo de 2022, dispuso que “*previo a proveer o [sic] solicitado por la Corte Constitucional, el actuario del despacho de manera inmediata certifique en autos documentos del cumplimiento de la Sentencia dictada el 19 de octubre del 2020 [...]*”.
21. Luego, el juez de la Unidad Judicial menciona que, el 16 de mayo de 2022, el secretario del despacho informó que “*revisado el proceso y el sistema informático*

⁶ Para sostener aquello, la Prefectura del Guayas cita el memorando No. GPG-PSP-2687-2020 de 10 de noviembre de 2020, presentado ante la Unidad Judicial el 4 de noviembre de 2021 a fs. 176 del expediente judicial, que contiene el criterio jurídico de la Procuraduría Síndica Provincial sobre el pago de los haberes laborales dejados de percibir.

TRÁMITE WEB, no consta documento del cumplimiento de la sentencia dictada en fecha de 19 de octubre de 2020 [...]”.

4. Cuestión previa

22. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción de forma directa ante la Corte Constitucional. Para el efecto, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico: **¿Se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?**
23. Con miras a analizar los requisitos previstos en la LOGJCC y en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) para el ejercicio de la acción de incumplimiento, la Corte considera necesario diferenciar los supuestos en los que se puede presentar esta acción. Conforme el artículo 96 numeral 1 del RSPCCC, la acción de incumplimiento puede ser presentada tanto a petición de parte como de oficio por parte de la jueza o el juez ejecutor. En el presente caso, dado que la acción de incumplimiento fue presentada de forma directa ante la Corte Constitucional por la persona que se considera afectada por el alegado incumplimiento, la Corte se pronunciará únicamente sobre los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de esta acción (i) a petición de la persona afectada y (ii) directamente ante la Corte Constitucional.
24. El primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Por su parte, el artículo 164 de la LOGJCC, al regular el trámite de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia, determina que:
1. Podrá presentar esta acción quien se considere 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.
 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía [sic] judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.
 3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.

25. De estas normas se desprende que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a los jueces y las juezas constitucionales de instancia que conocieron la garantía⁷ y que, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
26. Respecto de la ejecución de las decisiones en materia constitucional, la Corte estima necesario recordar que la jurisdicción es la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado⁸ y que las sentencias que resuelven garantías jurisdiccionales, conforme el artículo 162 de la LOGJCC, son de ejecución inmediata⁹. De ahí que los jueces y juezas investidos de jurisdicción en materia constitucional están obligados a adoptar todas las medidas a su alcance para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla.
27. Sobre la base de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte ha sostenido de forma reiterada que la acción de incumplimiento es subsidiaria¹⁰, lo cual implica que esta solo puede ser ejercida si el mecanismo de ejecución ordinario de las sentencias constitucionales -ante el juzgador o la juzgadora constitucional de instancia- no ha sido eficaz¹¹. El carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado *“todos los medios que sean adecuados y pertinentes”* para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC¹².
28. La jurisprudencia de esta Corte ha enfatizado la importancia de que los jueces y juezas de instancia utilicen todos los medios que sean adecuados para ejecutar las sentencias constitucionales y, en ese sentido, de forma ejemplificativa ha reconocido que los

⁷ De conformidad con el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, norma supletoria en materia de garantías jurisdiccionales, *“corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias”*.

⁸ COFJ. *“Art. 150.- JURISDICCIÓN.- La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia”*.

⁹ LOGJCC. *“Art. 162.- Efectos de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”*.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1401-17-EP/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia No. 46-17-IS/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 23.

¹¹ Esta Corte ha señalado que *“lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo subsidiariamente las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten”*. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021.

¹² *“Art. 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. [...]”*.

jueces y juezas ejecutores poseen facultades coercitivas¹³ como aquellas contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), que les permiten -según las circunstancias particulares de cada caso- imponer una multa compulsiva a las personas obligadas al cumplimiento de una sentencia constitucional y remitir los antecedentes a la Fiscalía General del Estado si encuentran que la resistencia al cumplimiento de la orden judicial se enmarca en una infracción penal¹⁴.

29. Por otra parte, tanto los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, transcritos en el párrafo 24 *ut supra*, como el artículo 96 del RSPCCC¹⁵ establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento, que buscan evitar que sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces y las juezas de instancia.
30. De conformidad con el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC, para iniciar una acción de incumplimiento, la persona afectada debe primero solicitar al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión. Es decir, para que la Corte Constitucional pueda conocer una acción de incumplimiento -y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional-, la persona afectada debe requerir

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 76-21-IS/22 de 20 de julio de 2022, párr. 24.

¹⁴ “Art. 132.- FACULTADES COERCITIVAS DE LAS JUEZAS Y JUECES. - En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación. Las cantidades serán determinadas considerando la cuantía o la naturaleza del asunto y las posibilidades económicas del obligado, de tal manera que signifiquen una efectiva constricción sicológica al cumplimiento de lo dispuesto. Siguiendo estos lineamientos, los jueces podrán imponer multas de entre una quinta parte de una remuneración básica unificada, y una remuneración básica unificada diaria, sin que en ningún caso exceda de veinticinco remuneraciones básicas unificadas; la sanción se aplicará sin perjuicio del cumplimiento del mandato; y, 2. Remitir los antecedentes a la Fiscalía General, si estimare que la resistencia a la orden judicial pueda encuadrar en infracción penal”.

¹⁵ “Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando: 1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiese hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento. 2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente. 3. La Corte Constitucional podrá iniciar, a petición de parte, una acción de incumplimiento respecto a sus propias sentencias o dictámenes”.

previamente al órgano competente -esto es, al juez o la jueza constitucional de instancia- que remita el expediente a este Organismo¹⁶.

31. Adicionalmente, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC, el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia. La Corte considera necesario aclarar que estas normas se refieren al tiempo -plazo razonable- que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional. Sobre este punto, esta Corte reitera que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata¹⁷ o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas¹⁸.
32. La finalidad del requisito establecido en el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC es precautelar la subsidiariedad de la acción de incumplimiento y asegurar que esta no sea ejercida de manera inmediata o automática -como un mecanismo de ejecución directo y ordinario de las sentencias constitucionales-, sino solo una vez que la jueza o juez ejecutor haya tenido la oportunidad de adoptar las medidas adecuadas y pertinentes para ejecutar la decisión.
33. En definitiva, los requisitos sintetizados en los párrafos 30 y 31 *ut supra*, así como el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, imponen a las y los jueces de instancia el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance -conforme el artículo 21 de la LOGJCC- para la ejecución de la sentencia constitucional, pues ellos -y no la Corte Constitucional- constituyen el foro ordinario para la ejecución de las sentencias constitucionales.
34. Aquello implica que, si se cumplen los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional, al conocer el caso, debe verificar tanto el cumplimiento de las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia cuyo incumplimiento se alega, como analizar de manera estricta la actuación de la autoridad judicial encargada de la ejecución de la sentencia constitucional, con el fin de verificar si cumplió el deber establecido en el artículo 21 de la LOGJCC y determinar si la conducta del juez o jueza -en caso de que no haya

¹⁶ Es importante recalcar que la Corte Constitucional ha llamado la atención a los jueces y juezas de ejecución que remiten el expediente a este Organismo sin que se haya propuesto una demanda de acción de incumplimiento y sin que existan impedimentos para la ejecución de la decisión. Por ejemplo, en la sentencia No. 1-19-IS/21 de 6 de octubre de 2021, la Corte llamó la atención a la jueza de instancia una vez que verificó que la parte accionante no presentó una acción de incumplimiento, sino que solicitó que la jueza de instancia adopte las medidas necesarias para la ejecución de la decisión y que, pese a ello, la jueza remitió el expediente a este Organismo.

¹⁷ LOGJCC. Artículo 162.

¹⁸ Cabe indicar que los plazos para el cumplimiento de las sentencias constitucionales deben ser establecidos por las y los jueces en función de las circunstancias particulares de cada caso, lo cual implica considerar -por ejemplo- el número de entidades obligadas a cumplir la sentencia, así como la naturaleza de las obligaciones contenidas en las medidas de reparación integral.

adoptado los mecanismos necesarios para la ejecución de la decisión- configura una infracción disciplinaria como la manifiesta negligencia¹⁹.

35. Por otro lado, sin perjuicio de que los procesos constitucionales deben ser impulsados por las y los jueces de oficio²⁰, dado que la ejecución de las sentencias debe realizarse ante las y los jueces de instancia, la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional. Por esa razón, la Corte aclara que, si la parte accionante no promueve el cumplimiento de la sentencia ante la jueza o juez de instancia y requiere la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata, no se cumplen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento sintetizados en los párrafos 30 y 31 *ut supra* y no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.
36. Para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, como ocurrió en el caso *in examine*, el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC exige que, frente al requerimiento realizado por la persona afectada, el juez o jueza de instancia se haya rehusado a remitir el expediente y el informe a la Corte o lo haya hecho de forma tardía. En otras palabras, de acuerdo con la ley, el 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 Constitucional²¹.
37. Una vez examinados los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, corresponde analizar si estos se cumplieron en el presente caso.
38. De la revisión del expediente, este Organismo observa que la acción de incumplimiento fue presentada directamente ante la Corte Constitucional, sin que la

¹⁹ Conforme el artículo 20.1 de la Ley Reformatoria del COFJ, la manifiesta negligencia “*acarrea la responsabilidad administrativa de [los] servidores judiciales por ignorancia, desatención o violación de normas, el incumplimiento de este deber constitucional de diligencia y de deberes legales que personalmente les corresponden al actuar en una causa y como efecto de lo cual se produce siempre un daño a la administración de justicia y, eventualmente, a los justiciables y a terceros*”. A su vez, esta Corte Constitucional, en las sentencias No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020 y No. 964-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, señaló que la manifiesta negligencia se relaciona directamente con las obligaciones de los servidores judiciales reguladas en los artículos 75 a 82 de la Constitución y 130 del COFJ.

²⁰ LOGJCC. “Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 5. Impulso de oficio.- La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley”.

²¹ Una vez que se ha realizado el requerimiento previsto en la ley y, por lo tanto, se ha propuesto una acción de incumplimiento, los jueces y las juezas de instancia tienen el deber de remitir el expediente a la Corte Constitucional, junto con su informe motivado sobre las razones que habrían impedido la ejecución de la decisión. Cuando esta Corte ha constatado que los operadores de justicia no han cumplido este deber, les ha llamado la atención en su sentencia. Al respecto, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 56-20-IS/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 112-113.

accionante haya requerido previamente al juez de la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte. Así, previo a la presentación de la acción de incumplimiento el 21 de octubre de 2021, se verifican las siguientes actuaciones procesales ante el juez de ejecución:

- i) El 18 de noviembre de 2020, la accionante presentó un escrito en el que solicitó que se notifique a la parte accionada *“para que ejecute lo ordenado en sentencia”*.
- ii) El 16 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial dio respuesta a este escrito y dispuso que “[p]revio a proveer lo que corresponda póngase en conocimiento de las partes la recepción del proceso [...]”.
- iii) El 14 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso posterior a la inadmisión de la acción extraordinaria de protección propuesta por la Prefectura del Guayas. Como consecuencia de ello, dispuso que “[l]as partes deberán continuar con la sustanciación de la presente causa”.
- iv) El 18 de octubre de 2021, la accionante solicitó que se certifique el cumplimiento del pago de los haberes laborales dejados de percibir²² y, el 20 de octubre de 2021, solicitó copias del expediente²³.

39. De lo expuesto, esta Corte verifica que la accionante no promovió la ejecución de la sentencia ante el juez de instancia y determina que, al no haber realizado un requerimiento previo al juez de ejecución con el fin de solicitar la remisión del expediente a la Corte Constitucional, la accionante inobservó el trámite de la acción de incumplimiento previsto en el artículo 164 de la LOGJCC y desconoció que dicho requerimiento es un presupuesto necesario para que, si se cumplen los requisitos sintetizados en el párrafo 36 *ut supra*, sea posible presentar la acción directamente ante la Corte Constitucional.

40. Además, de la revisión del proceso este Organismo observa que, paralelamente a la acción de incumplimiento, se continuó con la ejecución de la sentencia constitucional ante la Unidad Judicial y, posteriormente, ante el Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil. De la revisión del sistema eSATJE se desprende que, dentro del proceso No. 09802-2022-00074, se dictó mandamiento de ejecución por USD 9,787.28 el 24 de junio de 2022 y, el 11 de agosto de 2022, se puso en conocimiento de la entidad demandada la cuenta de la accionante en la que debe realizar el pago de los haberes laborales dejados de percibir²⁴. La activación de

²² Fs. 173 y 174 del expediente judicial. Este escrito fue proveído mediante auto de 28 de octubre de 2021.

²³ Fs. 172 del expediente judicial.

²⁴ Mediante auto de 8 de julio de 2022, el Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil “rec[ordó] [a la parte actora] que el número de cuenta que debe señalar para la transferencia de los valores ordenados a pagar debe ser personal y no de una tercera persona”. Posteriormente, el 8 de

estas vías de forma paralela, como quedó señalado en el párrafo 27 *ut supra*, desconoce el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento y las competencias de los jueces y las juezas constitucionales para ejecutar sus propias decisiones.

41. Dado que no se han cumplido los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso -esto es, sobre la existencia o no del incumplimiento alegado por la accionante- y debe rechazar la demanda. Lo contrario -analizar el fondo del caso cuando la parte accionante ha inobservado los requisitos establecidos en la ley- implicaría vaciar de contenido los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, que caracterizan a la acción de incumplimiento como subsidiaria y que, como consecuencia de ello, regulan un trámite específico para su ejercicio.
42. Aquello no obsta que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en el RSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y respetando el carácter subsidiario de esta acción, la persona afectada pueda presentar una nueva acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional, siempre y cuando alegue acciones u omisiones distintas a las de la primera acción, las cuales -en lo principal- se relacionarían con la ineficacia de las medidas adoptadas por el juez o jueza de instancia para la ejecución de la decisión constitucional. Caso contrario, si se alegaran las mismas acciones u omisiones, la demanda incurriría en la prohibición contenida en el numeral 6 del artículo 8 de la LOGJCC²⁵.
43. Ahora bien, en otras ocasiones en las que la acción de incumplimiento ha sido presentada de forma directa ante la Corte Constitucional, este Organismo no se ha pronunciado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción y se ha pronunciado sobre el fondo del caso. En la mayoría de estos casos, provenientes de acciones de incumplimiento presentadas hace varios años²⁶, esta Corte considera que negar la acción por improcedente y devolver el expediente a la judicatura de instancia habría podido afectar el derecho a la tutela judicial efectiva del beneficiario de la sentencia²⁷ y dejar sin efecto útil a las medidas de reparación integral dispuestas en ella²⁸. Bajo un razonamiento similar, cuando la

agosto de 2022, el Tribunal otorgó el término de cuarenta y ocho horas para que la parte accionante y la perito señalen una cuenta personal para el pago correspondiente.

²⁵ LOGJCC. “Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento.- Serán aplicables las siguientes normas: [...] 6. Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión”.

²⁶ Por ejemplo, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 88-11-IS/19 de 4 de septiembre de 2019; sentencia No. 73-12-IS/19 de 23 de julio de 2019; sentencia No. 45-15-IS/21 de 24 de febrero de 2021; sentencia No. 20-17-IS/21 de 23 de junio de 2021; sentencia No. 7-17-IS/22 de 6 de abril de 2022; y sentencia No. 45-17-IS/22 de 11 de mayo de 2022.

²⁷ La Corte ha desarrollado el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva y ha señalado que este derecho se compone de tres elementos: (i) el acceso a la administración de justicia, (ii) la observancia de la debida diligencia y (iii) la ejecutoriedad de la decisión. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 45; sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110; y sentencia No. 1175-17-EP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 56 y 60.

²⁸ Conforme lo ha señalado esta Corte Constitucional, “la reparación integral, en el marco constitucional y convencional, constituye una institución jurídica de doble naturaleza, siendo un derecho y un deber al

Corte Constitucional ha determinado que los jueces o juezas de instancia no han adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia constitucional y, en su lugar, han iniciado una acción de incumplimiento de oficio, ha llamado la atención a dichos órganos jurisdiccionales y, para evitar mayores dilaciones en el proceso, se ha pronunciado de forma excepcional sobre el fondo del caso²⁹.

44. A diferencia de los supuestos anteriores, en casos como el presente -acción de incumplimiento presentada en el año 2021, de forma paralela a la ejecución ante el juez de instancia- avalar la inobservancia del trámite de la acción de incumplimiento tendría como efecto convertir a esta acción en una vía paralela de ejecución de sentencias constitucionales y a la Corte Constitucional en una judicatura de instancia, así como deslindar a los jueces y juezas de instancia de su deber contenido en el artículo 21 de la LOGJCC. Por estas razones, cuando la parte accionante inobserva los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, corresponde rechazar la acción y devolver el expediente al juez o jueza de instancia para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.

5. Decisión

45. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Rechazar la acción de incumplimiento **No. 103-21-IS**.
2. Disponer que el Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales, con el fin de divulgar ampliamente los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. En el término máximo de 20 días, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
3. Notificar a la Defensoría del Pueblo, como órgano al que los jueces y juezas de instancia pueden delegar el seguimiento del cumplimiento de las sentencias constitucionales, con el contenido de la presente sentencia.

mismo tiempo". Así, la Corte ha sostenido que *"la reparación integral es un derecho que tiene toda persona para que se hagan desaparecer los efectos de las violaciones que se hayan cometido en su perjuicio o el de su familia; y es un deber que tiene toda autoridad judicial que conoce la existencia de una violación a los derechos humanos, de restituir, a través de todos los medios que están a su alcance, el estado en el que estaba la víctima antes de la ocurrencia del daño, o en caso de imposibilidad, activar canales de compensación y satisfacción"*. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 983-18-JP/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 311.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1-19-IS/21 de 6 de octubre de 2021, párr. 43; sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 47; sentencia No. 76-19-IS/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 23; y, sentencia No. 44-21-IS/22 de 6 de julio de 2022, párr. 48. En este último caso, cabe recalcar que la acción de incumplimiento fue presentada de oficio en abril de 2021, sin que la jueza de instancia haya empleado todos los medios adecuados para ejecutar una sentencia de acción de protección dictada el 29 de noviembre de 2019.

4. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 17 de agosto de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL