

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

## CASO 235-22-IS

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

### SENTENCIA 235-22-IS/23

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento de sentencia remitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito al verificar que dicho tribunal no cuenta con legitimación activa para hacerlo por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones emitidas en garantías jurisdiccionales.

#### 1. Antecedentes

1. El 24 de enero de 2022, Luis Ramiro Cano Cabrera (“**el accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (“**ARCSA**”) en la que impugnó la acción de personal mediante la cual se terminó su nombramiento provisional en el cargo de “analista zonal de otros establecimientos”.<sup>1</sup>
2. En sentencia del 25 de febrero del 2022, la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y, entre otras medidas de reparación, dejó sin efecto el acto impugnado.
3. De esta decisión, ARCSA interpuso un recurso de apelación. En sentencia de 12 de abril del 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.
4. El 12 de mayo del 2022, la Unidad Judicial puso en conocimiento de los sujetos procesales la recepción del expediente y convocó a una audiencia pública a fin de “verificar el cumplimiento de las modalidades de reparación integral”.

<sup>1</sup> El accionante alegó que la cesación de su nombramiento provisional habría vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, trabajo y seguridad jurídica. El proceso fue identificado con el número 10281-2022-00195.

5. En escrito de 16 mayo de 2022, el accionante solicitó remitir el expediente de su acción de protección al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (“TDCA”) que corresponda para el cálculo de la reparación económica por la vulneración de sus derechos constitucionales. Específicamente, para el cálculo del valor por las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo fuera de su puesto de trabajo.
6. En auto de 3 de junio de 2022, la jueza de ejecución, en atención al pedido del accionante dispuso<sup>2</sup> la remisión del proceso de acción de protección al Tribunal Contencioso Administrativo y dejar copias certificadas del expediente en su judicatura.
7. En auto de 10 de noviembre de 2022, el TDCA<sup>3</sup> avocó conocimiento de la causa y señaló lo siguiente:

**SEGUNDO.**– Este Tribunal, observa que en ninguna de las dos sentencias expuestas se ha ordenado el pago de remuneraciones dejadas de percibir, en consecuencia, este Tribunal determina que no existe reparación económica que se deba ejecutar dentro de la acción de

---

<sup>2</sup> Textualmente en este auto indicó lo siguiente: “1. La Corte Constitucional en la Sentencia N° 028-16-SIS-CC ha señalado: ‘así, al haber identificado la falta de pago de las remuneraciones dejadas de percibir concedido el amparo solicitado por Mauricio Alfonso Mosquera Larrea y habiendo la falta de pago de las remuneraciones dejadas de percibir (...)’, correspondía (...) suspender los efectos del acto ilegítimo y retrotraer las cosas al estado anterior de la emisión de dicho acto. En consecuencia, a pesar de que no conste expresamente en la *decisum* de la resolución constitucional, el pago de haberes dejados de percibir era un efecto connatural a la concesión de una acción de amparo constitucional, que no implicaba indemnización. 2. En el párrafo 28, de la sentencia No. 109-11-IS, se ha desarrollado: ‘Como toda regla, esta se compone de un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica, y puede expresarse de la siguiente manera: Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica]’. 3. En la Sentencia No. 57-18-IS/21, se ha señalado al resolver un caso como el presente, en que no se ha dispuesto el pago de las remuneraciones no gozadas que ‘esta es una medida que se entiende implícita en la sentencia constitucional conforme las pretensiones del accionante y la falta de respuesta expresa de la judicatura en cuestión a dichas pretensiones’. Además, resulta relevante enfatizar que la Corte Constitucional ha reconocido que ‘podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida’. Por consiguiente, en el presente caso, este Organismo considera que el pago de las remuneraciones dejadas de percibir es un acto conducente para garantizar la restitución del accionante al estado anterior a la vulneración de derechos, acogiendo lo dicho en la sentencia No. 16-17-IS/20, de 15 de enero de 2020. Con lo expuesto, se dispone remitir el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo y dejar copias certificadas en este despacho”.

<sup>3</sup> El proceso fue identificado con el número 17811-2022-02199.

protección No. 10281-2022-00195 conforme lo establece el artículo 19 de la LOGJCC, así como en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, emitida dentro del caso No. 0024-10-IS; en virtud de lo expuesto por medio de Secretaría devuélvase el proceso a la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, a fin de que dicte lo que en derecho corresponda.

8. Inconforme con la providencia referida, el accionante presentó recurso de revocatoria, mismo que fue negado por improcedente el 17 de noviembre de 2022.
9. En escrito de 23 de noviembre de 2022, el accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento ante el TDCA y solicitó la remisión del expediente con el informe respectivo a la Corte Constitucional.
10. En auto de 29 de noviembre de 2022 y con base en la solicitud del accionante, el TDCA remitió el proceso a la Corte Constitucional.

## **2. Competencia**

11. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## **3. Decisión cuyo cumplimiento se discute**

12. La sentencia cuyo cumplimiento se discute aceptó la acción de protección planteada y dispuso las siguientes medidas de reparación:

1. Dejar sin efecto, la acción de personal No. 008-2016, de fecha 28 de enero de 2016, suscrita por el Ab. Fabián Aquiles Obando Bosmediano, en consecuencia, el accionante continuará prestando sus servicios conforme la situación actual que se detalla;
2. Disculpas públicas al accionante por la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y al trabajo, publicación que se mantendrá en la página web de la institución por el plazo de treinta días.
3. En el plazo de treinta días, la entidad accionada informará del cumplimiento de esta sentencia.

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

##### **4.1. Argumentos del accionante**

- 13.** Según informa el TDCA, el accionante alegó que se incumplió la sentencia constitucional porque no se realizó el cálculo de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo separado de ARCSA.

##### **4.2. Informe del TDCA**

- 14.** En oficio de 6 de septiembre de 2023, Edgar Rolando Ávila Chimbo, secretario del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, remitió a este Organismo la providencia de 4 de septiembre de 2023, dictada por la judicatura mencionada respecto del informe solicitado por el juez constitucional. En dicho auto el TDCA realizó un recuento de las providencias emitidas en el proceso, en lo pertinente se indicó lo siguiente:

TERCERO. [E]n las sentencias de fechas viernes 25 de febrero del 2022, [...] dictada dentro de la acción de protección 10281-2022- 00195 y martes 12 de abril del 2022, [...] no se ordenó en ningún momento el pago de una reparación económica, la cual este Tribunal pueda cuantificar, por lo que este Tribunal no podía entrar a modificar dichas sentencias, ya que las mismas se encontraban ejecutoriadas, pues los únicos que pueden aclarar o ampliar dichas sentencias son los mismos órganos jurisdiccionales que las emitieron, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución [...] y por otro lado al ser un proceso Constitucional se debe aplicar de forma expresa lo ordenado en el misma sin realizar ningún tipo de interpretación extensiva, ya que se puede perder en sentido de lo resuelto en dicha sentencia, conforme lo establece la sentencia [...] 22-19-IS/22 [...].

##### **4.3. Informe de descargo y contestación de ARCSA**

- 15.** En el informe de descargo presentado el 6 de septiembre del 2023, ARCSA solicitó a la Corte Constitucional que niegue la acción de incumplimiento de sentencia porque habría cumplido todo lo ordenado en la sentencia de acción de protección presentada por Luis Ramiro Cano Cabrera. En dicho escrito, la entidad accionada indicó lo siguiente:

El cumplimiento de la primera medida ordenada en la sentencia constitucional se puede verificar con la “acción de personal Nro. 021-2022, de fecha 18 de abril de 2022, mediante la cual se reintegra al accionante LUIS RAMIRO CANO CABRERA, a su cargo de analista zonal de otros establecimientos”.

**15.1.** El cumplimiento de la segunda medida se constata con el “comunicado de disculpas a favor del accionante LUIS RAMIRO CANO CABRERA, publicado en la página del ARCSA con fecha 18 de marzo de 2022, el mismo que se mantuvo durante un mes en la página oficial de la Agencia”.

**15.2.** Finalmente, ARCSA resaltó que “no ha sido sentenciada a pagar valor alguno [...] ni por los jueces que conocieron la acción de protección [...] ni por los jueces que conocieron la demanda de reparación económica”.

#### **4.4. Informe de la jueza de ejecución**

**16.** En su informe de 31 de agosto de 2023, la titular de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra detalló todas las actuaciones procesales desarrolladas en la causa, “las que estuvieron encaminadas a la ejecución de la sentencia emitida en la acción de protección”.

**17.** Finalmente, concluyó que “no consta del expediente ninguna actuación por la que este despacho haya conocido de las actuaciones del Tribunal Contencioso Administrativo. El accionante, identifica el órgano jurisdiccional en donde habría ocurrido el incumplimiento al negarse a tramitar la ejecución de la sentencia”.

### **5. Cuestión previa**

**18.** En el presente caso, la acción de incumplimiento fue remitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. Para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si el TDCA cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional. Es decir, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico: **El tribunal que remitió la presente acción de incumplimiento, ¿tenía legitimación activa para hacerlo?**

**19.** El artículo 163 de la LOGJCC establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En la misma línea, el artículo 164.2 de la misma ley establece que la jueza o juez ejecutor es el competente para remitir el expediente ante la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.

- 20.** Con base en las normas citadas, la Corte Constitucional en la sentencia 8-22-IS/22 estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales. De este modo, en la sentencia referida se determinó que los tribunales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la medida de reparación económica y remitir dicha actuación a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.<sup>4</sup>
- 21.** En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 establece los órganos jurisdiccionales competentes para ejecutar las medidas de reparación integral y, con ello, con legitimación activa para remitir una acción de incumplimiento.
- 22.** Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte verifica que:
- 22.1.** La sentencia que fijó las medidas de reparación integral fue dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra y ratificada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura.
  - 22.2.** En auto de 15 de septiembre de 2022, la jueza de ejecución dispuso la remisión del proceso de acción de protección 10281-2022-00195 al tribunal distrital para el cálculo de la reparación económica en favor de Luis Ramiro Cano Cabrera, específicamente, para establecer el valor por las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante durante el tiempo que estuvo fuera de su puesto de trabajo.
  - 22.3.** En auto de 10 de noviembre de 2022, el TDCA determinó que no existe reparación económica que se deba ejecutar dentro de la acción de protección 10281-2022-00195, por cuanto en ninguna de las sentencias constitucionales se ordenó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.
  - 22.4.** Inconforme con la providencia de 10 de noviembre de 2022, Luis Ramiro Cano Cabrera presentó una demanda de acción de incumplimiento ante el TDCA.

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr.27.

- 22.5.** En auto de 29 de noviembre de 2022, el TDCA dispuso la remisión de la demanda de acción de incumplimiento de sentencia a esta Corte Constitucional.
- 23.** De lo expuesto, se constata que el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra es la autoridad judicial encargada de la ejecución de las medidas de reparación integral dispuestas a favor de Luis Ramiro Cano Cabrera en la sentencia de 25 de febrero de 2022. Como autoridad judicial ejecutora, es la competente para remitir a esta Corte Constitucional las demandas de incumplimiento que se le presenten.
- 24.** Por todo lo dicho, se concluye que el TDCA no cuenta con legitimación para remitir la presente acción de incumplimiento de sentencia ante esta Corte. En consecuencia, corresponde que la Corte Constitucional desestime la presente acción sin verificar el incumplimiento alegado.

## **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:

- 1. Desestimar** la acción de incumplimiento **235-22-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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 15 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

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