

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

CASO No. 12-19-IS

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

SENTENCIA No. 12-19-IS/23

Tema: La Corte Constitucional del Ecuador desestima la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante este Organismo por el señor Alexandro Gustavo Ponce Arévalo por inobservar los requisitos previstos en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para el ejercicio de esta acción.

I. Antecedentes

1.1 Sobre la acción de amparo constitucional

1. El 28 de marzo de 2008, el señor Alexandro Gustavo Ponce Arévalo presentó una acción de amparo constitucional en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana a través de la cual impugnó las acciones de personal N°. 3151 de 26 de diciembre de 2007 y N°. 0324 de 9 de febrero de 2008¹. La causa fue signada con el N°. 09269-2008-0249.
2. En sentencia de 28 de abril de 2008, la jueza Décimo Novena de lo Penal del Guayas resolvió “*rechazar la demanda de amparo constitucional*” por las siguientes consideraciones:

En la especie el accionante demanda la inconstitucionalidad de los actos administrativos contenidos en la acción de personal No. 3151 del 26 de diciembre de 2007 y la acción de personal No. 0324 de fecha 9 de febrero de 2008 [...] las mismas que fueron emitidas y ejecutadas hace cuatro y dos meses respectivamente, es decir que a la fecha de presentación de la presente demanda, a criterio de la suscrita no había daño inminente que precautelar considerando que es otra la vía que deberá aplicar el accionante en defensa de los derechos que afirma han sido irrespetados.

¹ En su demanda el señor Alexandro Gustavo Ponce Arévalo indicó que las acciones de personal “*determinan cambios administrativos del lugar de trabajo, primero desde el Departamento de Asuntos Internos en la Gerencia General al Departamento de Operaciones de la Subgerencia de Carga Aérea; y luego al Departamento de Control de Zona Primaria en la Gerencia Distrital de Guayaquil*” y que ello ocasionó la violación de los 1) derechos de los servidores públicos a gozar de estabilidad en su puesto de trabajo luego del período de prueba, a demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos; y al traslado administrativo; y 2) los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y al trabajo.

3. El 5 de mayo de 2008, el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo interpuso recurso de apelación. El 9 de septiembre de 2008, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional², en sentencia N°. 0673-2008-RA resolvió que:

***DECIMO PRIMERA.** - Habiéndose analizado la ilegitimidad de las Acciones de Personal impugnadas, corresponde a este Tribunal amparar los derechos subjetivos del recurrente mediante la presente acción de amparo constitucional, siendo la consecuencia de este fallo, dejar sin efecto las referidas Acciones de Personal y declarar procedente la restitución del accionante a su puesto de trabajo en el Departamento de Asuntos Internos de la Gerencia General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana. Por lo expuesto y en ejercicio de sus atribuciones [...] **RESUELVE** 1. Revocar la resolución dictada por la Jueza Décimo Noveno de lo Penal de Guayaquil, en consecuencia, aceptar la acción de amparo constitucional [...]; 2. Remitir el expediente al Juzgado de origen para el cumplimiento de los fines legales [...]. (Énfasis añadido)*

1.2 Sobre la ejecución de la acción de amparo constitucional ante el Juzgado Décimo Noveno de lo Penal del Guayas

4. En escritos de 12 de mayo de 2011 y 18 de marzo de 2013, el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo solicitó al juez Décimo Noveno de lo Penal del Guayas (“**juez Décimo**”) copias certificadas (**i**) de la demanda de amparo constitucional; (**ii**) de la sentencia N°. 0673-2008-RA; (**iii**) de la razón de ejecutoría; y (**iv**) de la certificación de la razón de notificación de la sentencia al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”).
5. El 30 de abril de 2013, el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo solicitó al juez Décimo que disponga la notificación de la sentencia N°. 0673-2008-RA al SENAE.
6. En providencia de 13 de mayo de 2013, el juez Décimo señaló que:

En el escrito presentado por el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo, me hace conocer que la parte demandada, esto es el [SENAE] no ha sido notificada con la resolución dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, en consecuencia con copias debidamente certificadas, notifíquese el fallo antes mencionado para su cumplimiento.

7. Por sorteo de 28 de octubre de 2013, la causa pasó a conocimiento de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) y fue signada con el N°. 09286-2013-3285.
8. El 29 de mayo de 2017, el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo solicitó al juez de la Unidad Judicial que le conceda una copia certificada de la razón de notificación de la sentencia N°. 0673-2008-RA efectuada al SENAE.

² La Sala estuvo conformada por los entonces jueces constitucionales: Manuel Viteri Olvera, Hernando Morales Vinuesa y Patricio Herrera Betancourt.

9. En auto de 11 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial dispuso:

a) Confiérase las copias certificadas solicitadas, a costas del peticionario; b) Que la actuario sienta la correspondiente razón sobre la notificación ordenada dentro del decreto de fecha 13 de mayo de 2013; c) En cuanto al último escrito este no contiene ninguna solicitud expresa por lo que no hay nada que proveer [...] (Énfasis añadido)

10. El 3 de octubre de 2018, el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo puso en conocimiento del SENA E la resolución N°. 0673-2008-RA.

11. En escrito de 5 de octubre de 2018, el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo solicitó al SENA E que “*dé cumplimiento obligatorio a lo resuelto por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, Resolución 0673-2008-RA de fecha 9 de septiembre del 2008 [...]*”.

12. El 24 de octubre de 2018, el señor Gabriel Antonio Andrade Piza, director procesal del SENA E le informó al señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo que:

Se le indica al administrado que su petición de restitución al cargo en esta Institución, no procede, esto por cuanto a la presente fecha el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo ya no es funcionario del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador según lo informado por la Dirección Nacional de Talento Humano mediante memorando Nro. SENA E -DNH-2018-1640-M de 17 de octubre de 2018 en el cual en su parte pertinente informa que la fecha de salida de la Institución fue el 13 de mayo de 2008 mediante Acción de Personal Nro. 2619 de 13 de mayo cuyo motivo de salida fue la supresión de puestos.

Cabe destacar, que la acción de Amparo Constitucional fue presentada en su momento en contra de las acciones de personal Nos. 3151 [...] y 0324 [...] por las cuales se le habría cambiado administrativamente a puestos inexistentes, solicitando que sea reintegrado a sus funciones al Departamento de Asuntos Internos, es decir fue interpuesta cuando aún poseía la calidad de funcionario, mas no cuando fue cesado en sus funciones.

Por lo expuesto, queda determinado que la Acción planteada nunca versó respecto de la Acción de Personal Nro. 2619 de 13 de mayo de 2008, con la cual se le notificó su salida de la Institución por motivo de la Supresión de Puestos, consecuentemente no existe gestión administrativa alguna que deba realizar esta Administración respecto a que sea reintegrado a la institución.

Respecto a la Acción de Personal No. 2619 del 13 de mayo de 2008 [...] el sujeto pasivo presentó demanda de Impugnación ante el Tribunal Contencioso Administrativo signado con el No. 09802-2008-0287 mismo que fue resuelto mediante sentencia de fecha 03 de septiembre de 2015 declarando en su parte pertinente desechar la demanda interpuesta por el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, ante la precitada sentencia se presentó recurso de casación, el cual fue signado con el No. 17741-2015-1692 resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante Auto del 22 de

junio de 2018, el cual declaró como INADMISIBLE el recurso de casación, ratificando la sentencia de fecha 03 de septiembre de 2015 y por ende la Acción de Personal No. 2619.

Finalmente se visualiza en el sistema de consulta de causas del Consejo de la Judicatura, que el administrado ha presentado Acción Extraordinaria de Protección [...] la cual se encontraría en trámite a la presente fecha, sin embargo, conforme lo establece el artículo 62 de la [LOGJCC] ésta no suspende los efectos del auto o sentencia.

13. El 13 de diciembre de 2022, el señor Alexandro Gustavo Ponce Arévalo informó al juez de la Unidad Judicial que:

En reiteradas ocasiones he insistido que se efectúe la notificación de la Resolución N°. 0673-2008-RA misma que fue remitida al juzgado de origen para el cumplimiento de los fines legales pertinentes. Sin embargo, por negligencia u otro accionar que hasta la presente fecha desconozco, no se ha notificado en legal y debida forma a la parte demandada [...].

Señor juez, solicito se sirva disponer que el señor actuario del despacho certifique si a la presente fecha se ha dado cumplimiento con la notificación de la Resolución N°. 0673-2008-RA.

*En caso de no haberse notificado la Resolución N°. 0673-2008-RA [...] solicito a la brevedad posible disponga al señor Secretario de la Unidad Judicial Penal a su cargo, notifique a la parte demandada Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. [...]*³

14. El 5 de enero de 2023, el señor Alexandro Gustavo Ponce Arévalo solicitó al juez de la Unidad Judicial le conceda copias certificadas del expediente N°. 09286-2013-3285.
15. En escrito de 19 de enero de 2023, el señor Alexandro Gustavo Ponce Arévalo solicitó al juez de la Unidad Judicial que “*oficie al [SENAE] para que informe a la brevedad posible a su Autoridad, sobre si se dio cumplimiento a la Resolución N°. 0673-2008-RA*”.

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

16. El 20 de marzo de 2019, el señor Alexandro Gustavo Ponce Arévalo presentó una acción de incumplimiento (“**accionante**”) respecto a la sentencia N°. 0673-2008-RA dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional. La causa fue signada con el N°. 12-19-IS.

³ A fs. 253 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas consta el Oficio N°. 09286-2013-3285-UJPN2G de 13 de enero de 2023 con el cual se le notificó al SENAE con providencia de 12 de enero de 2023. El Oficio fue recibido por el SENAE el 13 de enero de 2023.

17. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo efectuada el 12 de noviembre de 2019, la presente causa fue sorteada para su sustanciación al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
18. El 23 de noviembre de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó informes sobre el cumplimiento de la decisión a la Unidad Judicial y al SENA E.
19. En escrito de 29 de noviembre de 2022, el accionante informó que:

[H]asta la presente fecha, aún persiste el incumplimiento de la sentencia No. 0673-2008-RA, fallo emitido por la TERCERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Con lo que, la señora Directora General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, ha incurrido en la infracción penal de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, establecida en el Art. 282 del Código Integral Penal. Por lo expuesto [...] le solicito a su Autoridad, conmine a las autoridades del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador antes Corporación Aduanera Ecuatoriana, para que den cumplimiento inmediato a la Resolución No. 0673-2008-RA de fecha 9 de septiembre del 2008.

20. El 5 de diciembre de 2022, el señor Fabricio Giler Garzón, representante del SENA E dio cumplimiento a lo dispuesto en providencia de 23 de noviembre de 2022.
21. El 9 de enero de 2023, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, dispuso por segunda ocasión que el juez de la Unidad Judicial informe a este Organismo sobre las acciones emprendidas para la ejecución de la sentencia, si la entidad demandada ha dado cumplimiento y el estado actual de la causa N°. 09286-2013-3285.
22. El 12 de enero de 2023, el juez de la Unidad Judicial dispuso:

1. Póngase en conocimiento de las partes procesales, la sentencia N°. 0673-2008-RA dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, debiendo por Secretaría hacer conocer su contenido para inmediato cumplimiento; 2. Confiérase por Secretaría, las fotocopias certificadas que solicita, a costas del peticionario; [...] 4. Se le hace conocer al señor Juez constitucional, que durante la sustanciación de este proceso han intervenido varios jueces.

23. El 23 de enero de 2023, el juez de la Unidad Judicial emitió el “INFORME REFERENTE A LA ACCION POR INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA CONSTITUCIONAL ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”, en el cual detalló los antecedentes procesales de la causa e informó que:

El suscrito juez a través del desarrollo de esta causa, sufrió varias sanciones administrativas injustas como son suspensiones y destitución⁴. [...] Pongo en su

⁴ En lo medular indicó el tipo de sanciones que le habrían impuesto, entre estas: “Destitución notificada mediante Acción de Personal Nro. 562-DNP de fecha 30 de junio de 2006, que rige desde el 20 de junio de 2006 y que mediante sentencia de la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se dispuso mi reintegro, mediante acción de personal de Reintegro Cargo Nro. 1086-DNP de fecha 8 de

conocimiento esta información por cuanto no he tenido continuidad en el conocimiento de dicha causa para poder haberla sustanciado conforme a la ley. [...] [No obstante], cumpro con informar que la parte accionada [...] no ha dado cumplimiento con lo resuelto en sentencia. [...]

- 24.** En providencia de 26 de enero de 2023, el juez de la Unidad Judicial dispuso a través de secretaría que:

Habiendo sido puesto en conocimiento del legitimado pasivo, esto es, el [SENAE] la sentencia N°. 0673-2008-RA, se le concede el término de cinco días, para que informe: i) sobre las acciones emprendidas para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia referida; y ii) sobre la acción de personal N°. 2619 de 13 de mayo de 2008 en específico la documentación que haya servido de respaldo para su emisión. El término comenzará a transcurrir desde el día hábil siguiente a la fecha en que se notifique con el presente auto. Asimismo dispongo que se obtenga copia íntegra de todo el proceso constitucional [...] para continuar con la sustanciación de la etapa de ejecución y el expediente original remitir a la Corte Constitucional con el informe de Incumplimiento ordenado por la Tercera Sala de la Corte Constitucional. [...] (Énfasis añadido)

- 25.** Con base en lo dispuesto en providencia de 26 de enero de 2023, la señora Elvia Rocío Ayora Salazar, secretaria de la Unidad Judicial, mediante Oficio N°. 09286-2013-3285-UJPN2G de 3 de febrero de 2023 remitió el expediente de la causa N°. 09286-2013-3285 a la Corte Constitucional del Ecuador.

II. Competencia

- 26.** De conformidad con lo establecido en los artículos 436, número 9, de la Constitución de la República (“**CRE**”) en concordancia con los artículos 162 al 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.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

- 27.** El accionante indica que, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional:

octubre de 2008, se dispuso mi restitución a este juzgado. Así mismo con Acción de Personal Nro. 9234-DNTH-SAF de fecha 23 de septiembre de 2013, que rige a partir del 23 de septiembre de 2013, se me asigna a la Unidad Judicial Norte 2 Penal de Guayaquil; pero nuevamente sufro otra persecución personal y con orden administrativa del Consejo de la Judicatura se me suspende preventivamente por 90 días desde el 16 de junio de 2014, y se instaura un juicio penal, por un hecho inexistente suspendiéndome de mi facultad jurisdiccional mediante acción de personal Nro. 9234-DNTH-LG de fecha 10 de noviembre de 2014 que rige a partir del 01 de septiembre de 2014, mediante el cual se me suspende indefinidamente, hasta que en el juicio penal iniciado en mi contra fue fallado a mi favor ratificándose mi estado de inocencia y restituyéndose a mi cargo mediante Acción de Personal Nro. 07645-DP09-2018-AA de fecha 18 de mayo de 2018 [...]”.

Evidenció las retaliaciones en mi contra, con el agravante de que mientras se daba trámite al amparo constitucional, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (hoy Servicio Nacional de Aduana del Ecuador - SENAE) procedió a violentar mis derechos constitucionales suprimiendo mi puesto de trabajo con acción de personal No. 2619 fechada el 13 de mayo del 2008, acción administrativa que logró el objetivo inicial de represalia en contra de mis labores de investigación que evidenciaron actos de corrupción de directivos del SENAE afines a las autoridades de ese entonces, mismos que se encuentran plenamente descritos en los antecedentes de la resolución No. 673-2008-RA.

28. Así también, señala que:

Luego de varios intentos fallidos por que se notifique el amparo constitucional, con fecha 3 de septiembre del 2018 puse a conocimiento de la Directora Nacional de Aduana del Ecuador [...] la resolución No. 0673-2008-RA y adjunte copias certificadas por el juzgado Décimo Noveno de lo Penal de Guayaquil de la citada resolución, luego con fecha 5 de octubre del mismo año realicé un alcance al escrito anterior solicitando la restitución a mi puesto de trabajo e insistiendo en el cumplimiento obligatorio de la Resolución de la Tercera Sala del Tribunal Constitucional cuyo propósito es resarcir mis derechos laborales y constitucionales lesionados.

29. Finalmente, el accionante en su demanda solicita se disponga el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia N°. 0673-2008-RA y con ello, la restitución a su puesto de trabajo.

3.2. De los sujetos accionados

3.2.1 Del informe de la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil

30. El 26 de enero de 2023, el juez de la Unidad Judicial en lo principal mencionó que

“la parte accionada no ha dado cumplimiento con lo resuelto en la sentencia No. 0673-2008-RA” no obstante, concedió el término de cinco días al SENAE para que informe: “i) sobre las acciones emprendidas para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia referida; y ii) sobre la acción de personal N°. 2619 de 13 de mayo de 2008 en específico la documentación que haya servido de respaldo para su emisión” y dispuso que “[...] se obtenga copia íntegra de todo el proceso constitucional [...] para continuar con la sustanciación de la etapa de ejecución y el expediente original remitir a la Corte Constitucional con el informe de Incumplimiento ordenado por la Tercera Sala de la Corte Constitucional”. (Énfasis añadido)

3.2.2 Del informe del SENAE

31. El 5 de diciembre de 2022, el señor Fabricio Giler Garzón, representante del SENAE manifestó en lo principal que:

Mediante acción de amparo [...] el Sr. Alexandro Gustavo Ponce Arévalo impugnó las Acciones de Personal No. 3151, de fecha 26 de diciembre de 2007, y, No. 0324 de fecha 09 de febrero de 2008.⁵ [...] Dada esta explicación, se puede evidenciar que la parte actora no impugnó en aquella acción de amparo, la acción de personal N°. 2619, de fecha 13 de mayo de 2008.

El expresar que el acto impugnado ha sido la acción de personal No. 2619 es un acto de deslealtad procesal y de intentar inducir a error a un Juez constitucional. Contra la acción de personal No 2619, de fecha 13 de mayo de 2008, que fue emitida por motivo de supresión de puesto, no se ha interpuesto ninguna acción constitucional.

32. En este orden de ideas, concluyó que:

La sentencia 0673-2008-RA del juicio 09286-2013-3285, ordena el reintegro al puesto que ocupaba el accionante antes de ser emitida las acciones de personal No. 3151 y No. 0324, es decir, que declaró la vulneración de derechos respecto del cambio administrativo que se dio en aquella época, siendo un imposible jurídico ejecutar esta sentencia ya que posteriormente se suprimió el puesto del accionante. La sentencia 0673-2008-RA, no declara la vulneración de derechos por motivo de la supresión de puesto que fue materializada en la acción de personal No. 2619, como falsamente alega el accionante, de modo que el Sr. Alexandro Ponce Arévalo no puede ser reintegrado a la administración aduanera porque su puesto fue suprimido.

IV. Consideraciones previas

33. 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, se resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

34. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de incumplimiento tiene carácter subsidiario⁶ pues:

[B]usca 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.⁷ (Énfasis añadido)

⁵ En la contestación se indica que: “La acción de personal No. 3151 (anexo 2), de fecha 26 de diciembre de 2007, tiene como explicación el cambio administrativo de puesto, desde la Dirección de asuntos internos a la Dirección Courier-DHL. La acción de personal No. 0324 (anexo 3), de fecha 09 de febrero de 2008, tiene como explicación el cambio administrativo de puesto, desde la Dirección de Operaciones a la Dirección de Control Zona Primaria.”

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1401-17-EP/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia N°. 46-17-IS/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 23.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 27.

35. A partir de lo prescrito en los artículos 162, 163, 164 de la LOGJCC y en concordancia con lo determinado en el artículo 150 del Código Orgánico de la Función Judicial⁸, la ejecución de las sentencias constitucionales es de carácter inmediato y corresponde a los jueces constitucionales de instancia que conocieron la garantía jurisdiccional. *“De ahí que los jueces 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”*⁹. (Énfasis añadido)
36. Así, los jueces de instancia para ejecutar una sentencia constitucional entre otros, podrán (i) disponer la intervención de la Policía Nacional; (ii) imponer multas compulsivas y progresivas a las personas y/o entidades obligadas al cumplimiento¹⁰; (iii) remitir los antecedentes a la Fiscalía General del Estado cuando se evidenciara resistencia de cumplimiento¹¹; (iv) evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas; (v) modificar las medidas de reparación de forma motivada y en atención al principio de inmutabilidad de la sentencia;¹² y (vi) de forma excepcional, dictar medidas equivalentes cuando las medidas dictadas de forma inicial resulten inejecutables o inaplicables por presentar imposibilidades de cumplimiento ya sea de carácter legal y/o fáctico¹³.
37. Por las diversas facultades otorgadas a los jueces de primera instancia para la ejecución de sentencias constitucionales, el legislador ha establecido requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento¹⁴ los cuales están encaminados a *“evitar que sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces de instancia”*.¹⁵
38. Para que este Organismo 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 haya requerido al juez la remisión del expediente del proceso en conjunto con el

⁸ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial N°. 544 de 9 de marzo de 2009. *“Artículo 150. - JURISDICCION.- 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 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 26.

¹⁰ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial N°. 544 de 9 de marzo de 2009, Artículo 132, número 1.

¹¹ *Ibíd.*, Artículo 132, número 2.

¹² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial N°. 52 de 22 de octubre de 2009, Artículo 21.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 61-18-IS/22 de 20 de julio de 2022. párr. 52

¹⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial N°. 52 de 22 de octubre de 2009, Artículos 163, 164; Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional del Ecuador, Registro Oficial N°. 613 de 22 de octubre de 2015, Artículo 96.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 29.

informe que contenga las **(a)** razones del incumplimiento del juez o de la autoridad obligada y los **(b)** motivos por los que existió la imposibilidad de ejecutar la decisión.

39. De ahí que, si el ejecutor natural niega al accionante su requerimiento de remitir el expediente y el informe con las causas que imposibilitaron la ejecución de la sentencia constitucional a este Organismo o no cumple oportunamente con la petición referida, el accionante podrá presentar una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional a fin de que se verifique el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional¹⁶.
40. Aun cuando la acción de amparo constitucional y el recurso de apelación del caso *in examine* fueron promovidos de conformidad con la Ley de Control Constitucional es necesario hacer referencia a la disposición prescrita en el artículo 55 de la norma *ibídem*: “Corresponde ordenar el cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de amparo **al juez de instancia**¹⁷ ante quien se interpuso el recurso.”; de la cual se desprende que, la autoridad encargada de la ejecución de la decisión es el juez de instancia, de modo que, es procedente la verificación de los requisitos previstos en la LOGJCC porque no son incompatibles con la esencia de la disposición mencionada y porque la acción de incumplimiento de sentencia fue propuesta ante este Organismo con base en la normativa contenida en la LOGJCC.
41. Dicho esto y una vez determinados los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento directamente ante este Organismo, corresponde analizar si estos se cumplieron en el presente caso.
42. Ahora bien, para verificar su cumplimiento, es importante detallar las actuaciones procesales realizadas por el accionante a partir de la emisión de la sentencia N°. 0673-2008-RA hasta la presentación de la acción de incumplimiento ante este Organismo. Así observamos que:
- i. El 12 de mayo de 2011 y el 18 de marzo de 2013, el accionante solicitó al juez Décimo que le confiera copias certificadas de la acción de amparo constitucional; de la sentencia N°. 0673-2008-RA; de la razón de ejecutoría; y de la certificación de la razón de notificación de la sentencia al SENA E.
 - ii. El 30 de abril de 2013, el accionante solicitó al juez Décimo que disponga la notificación de la sentencia N°. 0673-2008-RA al director del SENA E.
 - iii. El 29 de mayo de 2017, el accionante solicitó al juez de la Unidad Judicial que le conceda una copia certificada de la razón de notificación de la sentencia N°. 0673-2008-RA efectuada al SENA E.
43. Con base en lo expuesto, esta Corte colige que el accionante presentó peticiones que versan sobre el otorgamiento de copias certificadas de diversas piezas procesales y

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 36.

¹⁷ Énfasis añadido.

sobre aspectos relativos a la notificación de la sentencia N°. 0673-2008-RA al SENA, las cuales no pueden ser consideradas como peticiones de ejecución de la sentencia, pues estas no se encuentran encaminadas a solicitar de forma expresa el cumplimiento de la decisión. De modo que, se verifica que la acción de incumplimiento fue presentada de forma directa ante este Organismo sin que previo a ello el accionante haya promovido su ejecución ante el juez de instancia. Por lo cual se verifica el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 164 número 2 de la LOGJCC.

44. Por otra parte, en el caso bajo estudio, la falta de cumplimiento del requisito resumido en el párrafo 38 (i), conlleva a su vez el incumplimiento del presupuesto (ii) del párrafo *ibídem* en virtud de que, si el accionante no promovió como tal la ejecución del fallo, mucho menos solicitó al juez de instancia la elaboración del respectivo informe y la remisión del expediente a la Corte Constitucional. Por tal motivo, no existe constancia de que el juez de la Unidad Judicial se haya rehusado a remitir el informe y el expediente o no lo haya cumplido de forma oportuna. Por tanto, el accionante también incumplió con el requisito establecido en el artículo 164 número 3 de la LOGJCC.
45. Por las razones antes mencionadas, se colige que el accionante inobservó el trámite de la acción de incumplimiento previsto en el artículo 164 de la LOGJCC y desconoció que los requisitos sintetizados en el párrafo 38 *supra*, son presupuestos indispensables para que el accionante pueda presentar la acción directamente ante la Corte Constitucional.
46. Una vez dicho esto, es importante aclarar que si bien, en providencia de 23 de enero de 2023, el juez de la Unidad Judicial dispuso la remisión del expediente de la causa N°. 09269-2008-0249 a la Corte Constitucional y con ello un informe, dicha disposición surgió como consecuencia del requerimiento realizado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet en providencia de 9 de enero de 2023 - respecto al cumplimiento de la sentencia- y no por pedido del accionante o por imposibilidad de ejecución del juez de la Unidad Judicial.
47. Tal es el caso que de la lectura integral del informe del juez de la Unidad Judicial se observa que la autoridad judicial no ofreció argumentos que dejen en evidencia las acciones encaminadas a ejecutar su decisión o la imposibilidad para ejecutar la misma, al contrario se limitó a señalar que *“la parte accionada no ha dado cumplimiento con lo resuelto en sentencia”*, por tal razón dispuso que *“se obtenga copia íntegra de todo el proceso constitucional para continuar con la sustanciación de la etapa de ejecución”*. (Énfasis añadido)
48. De lo indicado, se colige que el juez de la Unidad Judicial *“contin[úa] con la sustanciación de la etapa de ejecución”* tal como se constata de la afirmación contenida en su providencia de 26 de enero de 2023. Por estos motivos, se pone en evidencia que con la presentación de forma directa de la acción de incumplimiento ante este Organismo y con lo afirmado por el juez de la Unidad Judicial, existe una

activación paralela respecto de la ejecución de la sentencia N°. 0673-2008-RA, demostrándose el desconocimiento del carácter subsidiario de la garantía activada y de las competencias de los jueces constitucionales para ejecutar sus propias decisiones.

- 49.** En suma, el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC por parte del accionante tiene como consecuencia jurídica que este Organismo desestime la demanda sin pronunciarse sobre la existencia o no del incumplimiento alegado, lo cual no impide que una vez cumplidos los requisitos legales para el ejercicio de la acción de incumplimiento, la persona afectada pueda presentar una nueva acción ante la Corte Constitucional con argumentos distintos a los de la primera acción, las cuales en lo principal se relacionarían con la ineficacia de las medidas adoptadas por el juez de la Unidad Judicial para el cumplimiento de la decisión y con ello se garantizaría el acceso a la administración de justicia en el marco de las garantías jurisdiccionales, lo cual no contravendría el artículo 8 número 6 de la LOGJCC, pues dicha disposición no impone una obligación a los jueces de inadmitir una garantía jurisdiccional sin que previo a ello exista un análisis pormenorizado y motivado sobre el objeto de la demanda¹⁸, caso contrario, si se alegaran las mismas acciones u omisiones propuesta en la presente causa, la demanda si incurriría en la prohibición contenida en la disposición referida¹⁹ y en consecuencia no procedería un análisis de fondo.
- 50.** En conclusión, al verificar que el accionante inobservó los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento corresponde desestimar la acción y devolver el expediente al juez de instancia para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1.** Desestimar la acción de incumplimiento N°. **12-19-IS**.
- 2.** Devolver el expediente N°. 09286-2013-3285 al juzgado de origen para los fines pertinentes.
- 3.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2390-16-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 46.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 42.

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 Herrera Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 12-19-IS/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa **No. 12-19-IS**, en la cual se analizó el incumplimiento de la sentencia No. 0673-2008-RA, emitida el 09 de septiembre de 2008 por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional en un proceso de amparo constitucional. La sentencia de mayoría decidió rechazar la acción de incumplimiento al considerar que el accionante, el señor Alejandro Gustavo Ponce Arévalo, no había cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”), en línea con la aplicación de la reciente jurisprudencia contenida en la sentencia No. 103-21-IS/22.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

II. Análisis

3. En el presente voto sostendré que no resultaba procedente que la Corte Constitucional desestime la acción de incumplimiento de manera preliminar. Por el contrario, estimo que se debía analizar al fondo de la demanda, dado que resulta evidente la actuación negligente de las autoridades judiciales ejecutoras de la sentencia. Asimismo, formularé precisiones sobre el rol de las autoridades judiciales de instancia, sobre los principios de formalidad condicionada y saneamiento que debe regir en las garantías constitucionales y sobre la imposibilidad de presentar otra demanda de acción de incumplimiento con el mismo objeto.
4. Para el análisis concreto, resulta necesario considerar que la sentencia alegada como incumplida fue emitida el 09 de septiembre de 2008. A partir de mayo de 2011, el accionante había solicitado en algunas ocasiones al Juzgado Décimo Noveno de lo Penal del Guayas (en adelante, “**el Juzgado Penal**”), judicatura que estaba a cargo del proceso en aquel entonces, copias certificadas de lo siguiente: **(i)** de la demanda de amparo constitucional; **(ii)** de la sentencia N°. 0673-2008-RA; **(iii)** de la razón de ejecutoría; y **(iv)** de la certificación de la razón de notificación de la sentencia al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “**SENAE**”) (párr. 4 de la sentencia de mayoría). No fue sino hasta el 13 de mayo del 2013, cuando el accionante recibió una respuesta del Juzgado Penal para que la sentencia del amparo sea notificada al SENAE.

5. Posteriormente, la causa fue resorteada a la Unidad Judicial Penal Norte 2 con sede en el cantón Guayaquil (en adelante, “**la Unidad Judicial**”), y pese al transcurso del tiempo, después de que el accionante solicitó la misma información, la Unidad Judicial no había realizado ninguna acción encaminada a la ejecución de la sentencia.
6. Vale señalar que para la época de la emisión de la sentencia de amparo aún se encontraba vigente la Ley del Control Constitucional, la cual establecía en su artículo 55 que “[c]orresponde ordenar el cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de amparo al juez de instancia (...)”. Esta disposición resulta similar a aquella contenida actualmente en el artículo 21 de la LOGJCC, en cuanto a la obligación de la autoridad judicial ejecutora. Asimismo, este Organismo ya se ha pronunciado que la obligación de ejecutar las decisiones favorables emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales corresponde a las autoridades judiciales, y dicha obligación no debe recaer en las personas accionantes como víctimas de violaciones de derechos¹.
7. Tal como fue señalado en la sentencia No. 103-21-IS/22, la devolución inmediata por el incumplimiento de los requisitos legales para la presentación de la acción de incumplimiento puede constituirse en una afectación a la tutela judicial efectiva². En el presente caso, el accionante ha esperado la ejecución de la decisión desde septiembre de 2008. Además, a mi criterio, resulta evidente la actuación negligente de las autoridades judiciales ejecutoras, tanto del Juzgado Penal como de la Unidad Judicial, las cuales, debido a su inacción, no ejecutaron lo decidido en la sentencia de amparo. De la información remitida por la Unidad Judicial, es posible verificar que las actuaciones encaminadas a la ejecución de la decisión únicamente se dieron después de que la acción de incumplimiento haya sido avocada por el juez ponente. Tal particular, si bien es advertido por la sentencia de mayoría (párr. 47) con ello, a mi criterio, la Corte pasar por alto una clara negligencia, y este era otro de los motivos para que la acción pudiera haber sido conocida en el fondo.
8. Adicionalmente, si bien la acción de incumplimiento debe regirse por las disposiciones actuales previstas en la LOGJCC, disiento con el fallo de mayoría cuando afirma lo siguiente:

“(...) el accionante presentó peticiones que versan sobre el otorgamiento de copias certificadas de diversas piezas procesales y sobre aspectos relativos a la notificación de la sentencia N°. 0673-2008-RA al SENA, las cuales no pueden ser consideradas como peticiones de ejecución de la sentencia (...)” (párr. 43 de la sentencia de mayoría).

¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 8-19-IS de 13 de octubre de 2022, párr. 41.

² Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 43: “(...) 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 años, 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 sentencia y dejar sin efecto útil a las medidas de reparación integral dispuestas en ella (...)”.

9. Al respecto, resulta necesario precisar que el artículo 4 de la LOGJCC, en el numeral 5 reconoce que los procesos de garantías jurisdiccionales deben estar regidas por el principio del impulso de oficio³. Nuevamente, esto reitera la obligación de la autoridad judicial ejecutora de actuar diligentemente hasta la conclusión total del proceso, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, los numerales 7 y 11.c del mismo artículo reconocen respectivamente como principios a la formalidad condicionada⁴ y al saneamiento por la omisión de formalidades⁵. Con estos principios, la justicia constitucional no puede aplicar formalismos estrictos que sacrificarían el alcanzar una decisión sobre el fondo. De tal forma, la sentencia de mayoría debió haber entendido que el accionante sí insistió en el cumplimiento de la decisión cuando solicitaba las copias certificadas de la notificación de la sentencia del amparo al SENA E.

10. Finalmente, la sentencia de mayoría señala:

“(...) una vez cumplidos los requisitos legales (...) la persona afectada pueda presentar una nueva acción ante la Corte Constitucional con argumentos distintos a los de la primera acción, las cuales en lo principal se relacionarían con la ineficacia de las medidas adoptadas por el juez de la Unidad Judicial para el cumplimiento de la decisión (...), lo cual no contravendría el artículo 8 número 6 de la LOGJCC, pues dicha disposición no impone una obligación a los jueces de inadmitir una garantía jurisdiccional sin que previo a ello exista un análisis pormenorizado y motivado sobre el objeto de la demanda, caso contrario, si se alegaran las mismas acciones u omisiones propuesta en la presente causa, la demanda si incurriría en la prohibición contenida en la disposición referida” (párr. 49 de la sentencia de mayoría).

11. Considero que en el contexto del caso y del fallo de mayoría resulta contradictorio exigir al accionante que sus alegaciones versen sobre distintas acciones u omisiones. En el presente caso, este Organismo no se pronunció sobre el fondo del asunto, y en el supuesto de que se presentare una nueva acción de incumplimiento, el objeto de esta va a versar sobre la misma sentencia. En tal sentido, el voto de mayoría únicamente debió haber dejado abierta la posibilidad de la presentación de la acción al tenor del cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma LOGJCC, para que sea coherente con toda la decisión. Caso contrario, la Corte estaría colocando barreras irrazonables en casos en los que es posible evidenciar negligencia y limitaciones a la tutela judicial efectiva.

12. Por lo anteriormente expuesto, la Corte no debería imponer trabas irrazonables para el análisis de una acción de incumplimiento. Considero que la sentencia de mayoría debió haber entrado a analizar el fondo de la acción en análisis, puesto que la inactividad de

³ LOGJCC. “Art. 4.- 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.”

⁴ *Ibidem*, “7. Formalidad condicionada.- La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades.”

⁵ *Ibidem*, “c) Saneamiento.- Las situaciones o actuaciones afectadas por la omisión de formalidades pueden ser convalidadas por la parte en cuyo favor se establecen.”

las autoridades judiciales, con su evidente negligencia, impidió la ejecución de la sentencia de amparo.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 12-19-IS, fue presentado en Secretaría General el 22 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 15:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL