

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2020

CASO No. 65-10-IS

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia analiza el cumplimiento de una resolución de un recurso de amparo que suspendió los efectos de un oficio por el que se dio por terminada una relación laboral y concluye que la entidad demandada inobservó lo dispuesto por dicha resolución.

I. ANTECEDENTES

A. Actuaciones procesales

1. El 18 de septiembre de 2001, mediante el contrato de prestación de servicios personales N° 107-2001, Gladys Mercedes Toala Jordán ingresó como auxiliar del Departamento de Secretaría de la Municipalidad de Huaquillas. Posteriormente, a través de acción de personal N° 0032-JPHIMH-2001 de 19 de diciembre del mismo año, se le asignó el puesto de oficinista del Departamento de Turismo. En la referida acción de personal el movimiento de personal consta registrado como “Ascenso o traslado”.
2. A través de oficio N° 098-ACH-2003, de 5 de febrero de 2003, el alcalde de Huaquillas, dio por terminada la relación laboral entre Gladys Toala y la Municipalidad.
3. El 24 de febrero de 2003, Gladys Toala planteó una acción de amparo, identificada con el N° 045-2003, contra el acto constante en el oficio mencionado en el párrafo anterior.
4. En sentencia de 12 de marzo de 2003, el titular del Juzgado Decimoprimer de lo Civil de El Oro rechazó la acción planteada por improcedente.
5. Inconforme con la decisión, el 14 de marzo de 2003, Gladys Toala interpuso recurso de apelación, mismo que fue aceptado por el Pleno del entonces Tribunal Constitucional a través de la resolución N° 0198-2003-RA, emitida el 8 de julio de 2003. En la mencionada resolución se revocó la resolución subida en grado, se

suspendió el acto impugnado y se dejó a salvo los derechos de la accionante para plantear las acciones judiciales pertinentes.

6. Mediante documento presentado el 23 de septiembre de 2003 en el Juzgado Decimoprimer de lo Civil de Huaquillas, Gladys Toala manifestó que la municipalidad no había cumplido la sentencia mencionada en el párrafo precedente, por lo que solicitó al juzgador que disponga su cumplimiento.

7. En respuesta, el 30 de septiembre de 2003, el Municipio de Huaquillas manifestó que sí cumplió con lo dispuesto en la sentencia y que la demandante, además de no haberse presentado a su puesto de trabajo, ejerció su derecho a la impugnación ante la Junta de Reclamaciones, mismo que estaba en trámite.

8. Mediante escrito de 19 de octubre de 2004, Gladys Toala insistió al Juzgado Decimoprimer de lo Civil de El Oro que ordene el cumplimiento de la sentencia. Dicha judicatura, mediante providencia de 27 de octubre de 2004, manifestó que realizó todo cuanto la ley le permitía para dar cumplimiento de la sentencia constitucional; sin embargo, dado que los demandados se han rehusado a cumplir con su obligación, la accionante debía ejercer las acciones judiciales pertinentes.

9. Luego de varias insistencias de la actora para que se sienta razón del presunto incumplimiento de la entidad demandada, en providencia de 10 de enero de 2005, el titular del Juzgado Decimoprimer de lo Civil de El Oro señaló que es responsabilidad del Municipio de Huaquillas dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia constitucional y no del juzgado e indicó que la señora Gladys Toala podía ejercer las acciones judiciales pertinentes. Lo mismo se afirmó en providencia de 8 de enero de 2007, ante una nueva insistencia de la accionante.

10. Paralelamente, dentro del proceso contencioso administrativo N° 431-04-3, en sentencia de 14 de febrero de 2005, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil declaró la nulidad del proceso por remoción de cargo de oficinista 1 ante la Junta de Reclamaciones¹, por cuanto la accionante no estaría registrada como servidora de carrera y señaló que se debía aplicar lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

11. El 9 de noviembre de 2010, Gladys Mercedes Toala Jordán presentó una acción de incumplimiento de la resolución N° 0198-2003-RA, emitida por el Tribunal Constitucional el 8 de julio de 2003.

12. En auto de 29 de diciembre de 2010, el juez del Tribunal Constitucional, Edgar Zárate Zárate, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar al Juzgado Decimoprimer de lo Civil de El Oro y al Municipio de Huaquillas a fin de que remitan sus correspondientes informes de descargo.

¹ Ver hojas de la 121 a la 123 del expediente constitucional.

13. El 12 de enero de 2011, el alcalde y procurador síndico de la Municipalidad de Huaquillas presentaron el informe de descargo requerido. De igual forma, el 13 de enero de 2011, el juez Decimoprimer Temporal de lo Civil de El Oro presentó el informe de descargo correspondiente.
14. Posteriormente, el 11 de noviembre de 2015, se realizó un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo su sustanciación al juez de la Corte Constitucional Francisco Butiñá Martínez.
15. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en el sorteo realizado el 19 de marzo de 2019, correspondió la sustanciación de la causa al juez Enrique Herrería Bonnet.
16. Mediante auto de 3 de julio de 2019, el referido juez avocó conocimiento de la causa y dispuso a las partes procesales la presentación de informes sobre el estado de la ejecución de la sentencia.
17. Con fechas 10 de julio y 2 de agosto de 2019, la accionante y el Juzgado Decimoprimer de lo Civil de El Oro presentaron, respectivamente, los informes solicitados.
18. El 30 de julio de 2019, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet se excusó de conocer la causa, por haber sido parte del tribunal que emitió la resolución N° 0198-2003-RA, es decir, la decisión cuyo cumplimiento se solicita, excusa que fue aceptada por el Pleno de la Corte Constitucional.
19. Con este antecedente, el 16 de agosto de 2019, se realizó un nuevo sorteo del caso y correspondió su sustanciación al juez constitucional Alí Lozada Prado.
20. El 19 de agosto de 2019, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas presentó su informe de descargo.
21. El 26 de febrero de 2020, el juez Alí Lozada Prado avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación a las partes procesales.
22. En auto de 11 de agosto de 2020, se convocó a audiencia telemática, misma que se llevó a cabo el 20 de agosto de 2020, y a la que compareció la accionante—ratificando su pretensión de ser reintegrada al puesto del que fue cesada—; y, la representante del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Huaquillas.

B. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

23. La resolución N° 0198-2003-RA dictada el 8 de julio de 2003 por el entonces Tribunal Constitucional, en su parte pertinente, resolvió:

1. *Revocar la resolución del juez de instancia; en consecuencia, conceder el amparo solicitado, suspendiendo, por tanto, el acto impugnado.*
2. *Dejar a salvo los derechos de la accionante para que recurra a las instancias que considere pertinentes.*
3. *Remitir el expediente al Juez de instancia, para el cumplimiento de los fines legales [...].*

24. En la resolución se afirmó, entre otros aspectos, que los servidores, aun cuando no sean de carrera, tienen derecho a ejercer su derecho a la defensa en los procedimientos administrativos disciplinarios y “[q]ue la falta de ingresos determinada por la ilegítima cesación de funciones privó a la actora de las posibilidades para poder atender las necesidades económicas que se requiere atender [...] en un estado de gestación y del advenimiento del nuevo ser, debe ser reparada por la autoridad responsable del acto;”.

C. Fundamentos de la accionante

25. La accionante manifiesta que la decisión de los jueces del Tribunal Constitucional incluía la restitución a su puesto de trabajo y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que se interrumpió su relación laboral con la municipalidad de Huaquillas.

26. Asimismo, señala que el incumplimiento por la entidad demandada persiste, pues nunca fue restituida a su puesto y nunca fueron cancelados los valores adeudados. Señala que la municipalidad habría afirmado que la sentencia cuyo cumplimiento se solicita no dispuso expresamente dichas acciones.

D. Contestaciones de la Municipalidad de Huaquillas

27. La entidad demandada manifestó que estaba impedida de cumplir la resolución del Tribunal Constitucional porque la accionante no se presentó a su lugar de trabajo luego de expedida dicha decisión y, porque, a pesar de las acciones judiciales iniciadas por la ex servidora, tanto en el ámbito contencioso administrativo como en el penal, no obtuvo sentencias a su favor².

28. Finalmente, la municipalidad afirma que, dado que el reintegro de la accionante no se encuentra en ninguna resolución y, en la medida en que no se configuró el desacato, el Municipio de Huaquillas no podía reintegrar a la accionante. Afirma, finalmente, que el reintegro afectaría al derecho a la seguridad jurídica, pues obviaría el procedimiento para emitir nombramientos a favor de los servidores públicos.

² Además del juicio mencionado en el párr. 10 *supra*, la municipalidad se refiere al proceso penal iniciado por desacato, de acuerdo al artículo 277 del Código de Procedimiento Penal, cuya indagación previa fue identificada con el N° 003-2007 —hoja 156 del expediente— y que se archivó al considerar que no se configuraron los elementos del tipo penal.

II. COMPETENCIA

29. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

30. Con base en los antecedentes previamente detallados, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la decisión a adoptar en la presente acción de incumplimiento implica la resolución del siguiente problema jurídico: **¿Debía Gladys Mercedes Toala Jordán ser restituida a su cargo y recibir las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que se interrumpió su relación laboral con la municipalidad de Huaquillas?**

IV. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

31. De acuerdo con lo resumido en la sección C *supra*, la accionante manifiesta que además de no haber sido restituida a su puesto de trabajo, la entidad demandada no pagó el valor correspondiente a las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que se interrumpió su relación laboral con la municipalidad de Huaquillas.

32. El Municipio de Huaquillas, según la reseña de la sección D *supra*, afirmó que la resolución emitida por el Tribunal Constitucional no dispuso expresamente ni la restitución de la accionante ni el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, además de afirmar que la ex servidora no se presentó a su puesto de trabajo luego de la emisión de la resolución del Tribunal Constitucional.

33. De esta forma, para determinar el cumplimiento o no de la resolución constitucional, es necesario establecer, en primer lugar, si la resolución N° 0198-2003-RA decidió, aun implícitamente, la restitución de la accionante a su cargo y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

34. Así, según la cita constante en el párrafo 23 *supra*, la sentencia en su parte resolutive dispuso suspender los efectos del oficio N° 098-ACH-2003, por el que la accionante fue cesada. Al respecto, se debe tomar en cuenta, en primer lugar, que la suspensión era el tipo de resolución propia de las acciones de amparo e implicaba la ineficacia de las decisiones impugnadas. Por lo tanto, el efecto directo de la ineficacia de dicho oficio, a pesar de no haber sido expresamente afirmado en sentencia, era la reincorporación de la accionante al puesto que ejercía previamente a la cesación.

35. Esta decisión no se afectó por lo dispuesto posteriormente en la justicia contenciosa administrativa, de conformidad al párr. 10 *supra*. Efectivamente, en dicha

jurisdicción se estableció la invalidez del procedimiento ante la Junta de Reclamaciones, por cuanto la servidora no comprobó pertenecer a la carrera administrativa. Sin embargo, la resolución del Tribunal Constitucional, según se señaló en el párr. 24 *supra*, partió del supuesto de que la servidora no pertenecía a la carrera administrativa³, por lo que ambas decisiones no son incompatibles entre sí: ninguna de las dos resoluciones partió del supuesto de que la accionante era servidora de carrera.

36. Por último, sobre la reincorporación, se debe considerar que la afirmación de la Municipalidad, relativa a la falta de presentación de la accionante a su lugar de trabajo (párr. 28 *supra*), es contradictoria con su propio argumento de que la resolución del Tribunal Constitucional no habría dispuesto el reintegro, pero, además, no se ha comprobado tal inasistencia en esta acción de incumplimiento.

37. Por lo tanto, dado que la entidad accionada no ha comprobado el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo, se concluye que esta debe ser restituida a su cargo, en cumplimiento de una resolución judicial cuya observancia es mandatoria para todos sus destinatarios.

38. Tal cargo es el de oficinista¹ (de conformidad con la acción de personal N° 0032-JPHIMH-2001, hoja 7 del expediente), o su equivalente en la actualidad. Esto, por cuanto, si bien mediante oficio N° 015-ACH-2002 se le encargó la jefatura de la Sección de Turismo (hoja 8 del expediente), mediante memorándum de 3 de febrero de 2003 concluyó este encargo (hoja 11 del expediente). Además, dado que se comprobó que la servidora no forma parte de la carrera administrativa, la reincorporación no podría realizarse mediante un nombramiento permanente sino a través de un nombramiento provisional. En este punto cabe añadir que, en caso de que la accionante no pueda ser reincorporada a su puesto de trabajo debido al tiempo transcurrido, el GAD de Huaquillas deberá compensar dicha imposibilidad, a través del pago de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América⁴.

39. Respecto del segundo asunto, esta Corte considera que, a diferencia de lo previsto en el ordenamiento jurídico respecto de la acción de protección, en la extinta acción de amparo, la declaración de vulneración de derechos constitucionales no implicaba automáticamente la reparación del daño, por lo que el tribunal podía disponerla o no.

40. En el caso que nos ocupa, se puede inferir que la resolución N° 0198-2003-RA que se negó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. Efectivamente, conforme a los párrafos 23 y 24 *supra*, el tribunal estableció que se debía reparar a la accionante, pero dejó a salvo sus derechos para que recurra a las instancias pertinentes. La única forma de otorgar sentido a esta parte de la sentencia es entender que ella misma no

³ Hoja 72 del expediente. La resolución N° 0198-2003-RA expresamente señaló: “*Ahora bien, como ha señalado en la audiencia el Procurador Síndico del Municipio de Huaquillas, la actora no es servidora de carrera, por lo que su caso se sujeta a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento, aplicable a su situación de servidora pública*” (énfasis añadido).

⁴ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N° 904-12-JP/19 y N° 335-13-JP/20.

reparó a la accionante, es decir, que no dispuso el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. Esta inferencia es corroborada por la actuación de la propia accionante que, al activar la vía ante la Junta de Reclamaciones y la justicia contenciosa administrativa, también dio por supuesto que la resolución del Tribunal Constitucional no le concedió el pago de tales remuneraciones. Por lo tanto, esta Corte concluye que no se incumplió la resolución del Tribunal Constitucional por el no pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante.

41. Finalmente, esta Corte considera que se debe establecer una consecuencia reparatoria por el retraso en el cumplimiento de la resolución N° 0198-2003-RA, que, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley de Control Constitucional, era de inmediato cumplimiento⁵. Dada la dificultad en estimar el daño causado y considerando que no es conveniente dilatar más este proceso con su determinación, esta Corte fija tal reparación, en equidad, en cinco mil dólares de los Estados Unidos de América⁶.

V. 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. Aceptar la acción planteada y, en consecuencia, declarar el incumplimiento de la resolución N° 0198-2003-RA.
2. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas reintegre, mediante un nombramiento provisional, a la señora Gladys Mercedes Toala Jordán al cargo de oficinista 1 o a un cargo equivalente en la actualidad.
3. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas pague cinco mil dólares americanos a la señora Gladys Mercedes Toala Jordan por concepto de reparación por el retardo en la ejecución de la resolución N° 0198-2003-RA.
4. Otorgar un plazo máximo de tres meses al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas para que reintegre a la accionante o para que compense por su imposibilidad mediante el pago de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América; y, además, para que proceda al pago de la reparación establecida en el numeral anterior.
5. A la finalización del plazo establecido en el numeral anterior, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas y la judicatura encargada de la ejecución deberán informar mensualmente a esta Corte sobre la ejecución de esta sentencia, hasta que se cumpla íntegramente y se archive la causa.

⁵ De forma similar razonó esta Corte en los párrafos 26 y 27 de la sentencia N° 17-11-IS/19.

⁶ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N° 904-12-JP/19 y N° 335-13-JP/20.

6. Se advierte al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas y al juez de ejecución que, en caso de incumplimiento de esta decisión, la Corte Constitucional está facultada a sancionarlos de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.4 de la Constitución de la República.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de septiembre de 2020; el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 15 de agosto de 2019.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL