
EL NUEVO PROCESO DE EJECUCIÓN DE REPARACIÓN ECONÓMICA EN EL SENO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA¹

XIMENA VELASTEGUÍ AYALA²

RESUMEN

La autora realiza un estudio del proceso de ejecución de reparación económica vigente, a cargo de los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo del país, conforme lo ordenado por la Corte Constitucional, en sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida dentro del caso N.º 0024-10-IS, sentencia que unificó el procedimiento a seguir para efectos de cuantificar el monto que por reparación económica se haya dispuesto en una sentencia de garantías jurisdiccionales, siempre que el obligado al pago sea el Estado, al amparo de lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, fallo que surge como una respuesta al problema de incumplimiento de las sentencias constitucionales.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la tutela judicial efectiva, derecho a la ejecución de sentencias constitucionales, reparación económica, proceso de ejecución y sentencia constitucional.

¹ Artículo entregado por el autor el 15 de julio de 2016 y aprobado el 31 de octubre de 2016.

² Doctora en Jurisprudencia y Abogada, Magister en Derecho, Jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito.

ABSTRACT

This essay studies the process of implementation of existing economic repair in charge of the judges of the district courts of Contentious Administrative Law in the country, as ordered by the Constitutional Court in judgement N.º 011-16-SIS-CC, issued in case N.º 0024-10-IS, which unifies the procedure to be followed for the purpose of quantifying the amount of economic repair. This rule is specified in a judicial guarantees statement, providing always that the obligor to pay is the State under the frame of the provisions of article 19 of the Law for Organic Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control. This fault arises as a response to the problem of non-constitutional rulings.

KEY WORDS

Right to effective judicial protection, the implementation of constitutional rulings, economic repair, implementation process, and constitutional sentence.

INTRODUCCIÓN

En un trabajo anterior se analizó las complejidades que se presentaban a la hora de cuantificar el monto que por reparación económica se ordenaba en los procesos de garantías jurisdiccionales, cuando el obligado al pago era el Estado ecuatoriano, facultad consignada por ley a los tribunales contenciosos administrativos del país. Situación legal que generó un sinnúmero de procedimientos, ya que como se ha manifestado no existía un procedimiento claro y preciso al respecto, y por el contrario, la sana crítica del juez impulsó en la mayoría de casos a la asimilación al trámite ordinario previsto en el Capítulo IV, de la hoy derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, bajo la premisa del principio de legalidad. Esta situación adicionalmente generaba una serie de inconvenientes y demoras en la sustanciación de estos procedimientos, a pesar de existir lineamientos previos emitidos por la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 004-13-SAN-CC, expedida en la causa N.º 0015-10-AN, publicada en la Gaceta Constitucional N.º 003, de fecha 21 de junio de 2013, que sin duda generaron dudas en la sustanciación del trámite y forma de cuantificar los montos, con resultados insuficientes.

En este contexto, la Corte Constitucional, consciente que uno de los principales problemas que aqueja a la justicia constitucional es el incumplimiento de las sentencias constitucionales, en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 82, numeral 2, literal b) y 86, numeral 3 de la Constitución de la República y, los artículos 6, 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dictó la Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS, acción de incumplimiento de sentencia presentada por la señora María Eugenia Yépez Borja,

frente al incumplimiento de la Resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición, el 8 de julio de 2009, dentro de la acción de amparo N.º 0384-08-RA3, sentencia que podría haber pasado desapercibida, sin embargo,

³ Conforme consta en la sentencia No. No. 011-16-SIS-CC, la accionante señora María Eugenia Yépez Borja presentó una acción de incumplimiento de la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición, el 8 de julio de 2009, dentro de la acción de amparo No. 0384-08-RA. La acción de amparo citada se presentó en contra del Director del Hospital Nivel 1 IESS del cantón Durán, impugnando el acto administrativo contenido en el oficio No. 322161101-1822-07 de 3 de diciembre de 2007, con el cual se le notificó con la conclusión de la relación laboral, en calidad de Médica Postgradista. En este sentido, se señala que el Juez primero de lo penal del Guayas, resolvió inadmitir la acción de amparo constitucional presentada, y en apelación la Primera Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición, revocó la resolución subida en grado, y concedió el amparo propuesto, disponiendo que se le reintegre a su cargo y se le devuelva el expediente al juez de instancia para los fines de ley. En la sentencia mencionada, frente a un incumplimiento de sentencia, la Corte Constitucional concluyó que “los representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Guayaquil han incumplido parcialmente la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dentro del caso No. 0384-08-RA, en lo que tiene que ver al pago de haberes dejados de percibir desde su separación hasta su reincorporación como médico especialista en neurología en el Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Durán, al pago de su remuneración por el mes de diciembre del 2007; el retroactivo por reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio de 2007 y, en su afiliación al IESS desde que inició su relación laboral hasta que fue reintegrada a su puesto de trabajo”. De esta forma, en la parte resolutive de la sentencia, sobre este punto se resolvió: “1.- Declarar el incumplimiento parcial de la resolución, dictada el 8 de julio de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dentro de la acción de amparo No. 0384-08-RA, en lo concerniente al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante durante el tiempo que fue separada de su cargo hasta su reincorporación, esto es, entre el 2 de enero de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, así como, el pago de su remuneración del mes de diciembre de 2007, el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio de 2007; y, su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde diciembre de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2009...”.

por su naturaleza, la Corte Constitucional se sirvió de ella, para normar un proceso de ejecución de reparación económica, -como así lo han denominado-, en sede contencioso administrativa, procedimiento necesario y que no se encontraba previsto en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el presente trabajo tiene por objeto esbozar el trámite que debe guiar el trabajo de los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa y de los abogados en general, en materia de reparación económica, al amparo del artículo 19 *ibídem*, y que surge como una respuesta al problema del incumplimiento de las sentencias constitucionales en general.

1. Procedencia

Como se ha mencionado la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, viene a solucionar en parte uno de los problemas que inquieta a la jurisdicción constitucional y es aquel relacionado con el incumplimiento de las sentencias constitucionales. La sentencia que comento señala expresamente en su parte considerativa que la realidad procesal de aquellas causas en las cuales intervienen los tribunales distritales de lo contencioso administrativo para ejecutar las sentencias constitucionales era dramática, por la falta de unificación de procedimientos y de claridad a la hora de interpretar la norma legal. Se dice textualmente que:

De conformidad con la documentación remitida por los tribunales contenciosos administrativos del país, en atención a lo dispuesto en el oficio No. 263-2014-CCE-P del 11 de junio de 2014, por el presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, se observó que en su mayoría los procesos de ejecución

de reparación económica no están siendo sustanciados con la celeridad que corresponde. Tanto es así, que de la última información presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en Quito, respecto del proceso de ejecución de reparación económica No. 17811-2014-1609, se encontró que dicho proceso duró aproximadamente nueve meses. Lo anterior, parece responder a una falta de uniformidad en la sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica, por parte de los tribunales contenciosos administrativos del país. De ahí que, de la información presentada se encontraron diferencias en la forma de ingreso de la causa a la judicatura, la presentación de alegatos por parte de los involucrados, apertura o no de periodos de prueba, la emisión de sentencias, la utilización de informes periciales y la ejecución de la decisión. Además, las diferencias se evidenciaron tanto dentro de la misma judicatura como entre los distintos tribunales contenciosos administrativos, como se advirtió de la información conocida por el Pleno del Organismo en sesión de 17 de marzo de 2016. De esta manera, la Corte Constitucional estima necesario esclarecer la forma como deberían sustanciarse en general los procesos de ejecución de reparación económica derivados de garantías jurisdiccionales⁴.

Ello conllevó a que la Corte Constitucional, en uso de sus atribuciones, se pronuncie sobre el tema, normando el mismo,

⁴ Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, p. 16.

aun cuando no es la primera vez que se manifiesta al respecto, puesto que con la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida en la causa N.º 0015-10-AN, el máximo órgano de justicia constitucional estableció que se trata de un proceso de ejecución y no de conocimiento, que debe sustanciarse en forma sumaria y rápida.

Ciertamente, el tema de fondo es lograr el respeto de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional o por los jueces constitucionales, puesto que conforme lo señala el órgano de control, se evidenció que en la mayoría de casos los fallos emitidos en materia de reparación económica no eran el fiel reflejo de lo ordenado por la Corte Constitucional, y que a su entender, era necesario precisar algunos detalles, como veremos a continuación. Lo cierto es que la Corte Constitucional se pronunció con acierto sobre un problema de ejecución de sentencias constitucionales, con la finalidad de garantizar la vigencia de la Constitución de la República, ya que el incumplimiento o el cumplimiento parcial genera malestar en el usuario y violenta el derecho a la tutela judicial efectiva, concretamente el derecho a la ejecución de la sentencia, consagrado en el artículo 75 de la Carta Magna.

La Corte Constitucional asume su papel de intérprete de la Constitución, y vía jurisprudencial realiza una interpretación del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en lugar de optar por otros caminos cómo él de reforma legal, por ejemplo. De este modo, “la jurisprudencia constitucional abarca entonces un nuevo sentido, ya que no simplemente se trata de resolver conflictos legales concretos, al contrario otorga contenido a los principios y derechos constitucionales, pronunciándose respecto de la vigencia de una u otra norma dentro del ordenamiento jurídico

nacional, o el entendimiento del ejercicio de un derecho”⁵. Este camino utilizado por la Corte soluciona en parte el problema de la ejecución de las sentencias, en las cuales existe el mandato de reparación económica, cuando el obligado es el Estado; sin embargo, habrá que analizar más allá, puesto que si bien se intenta dar agilidad a los procesos de ejecución y establecer el trámite que debe darse a los mismos, es necesario también analizar el problema de fondo, en dónde se encuentra el verdadero cuello de botella a la hora de ejecutar las sentencias constitucionales, puesto que una causa importante del incumplimiento de sentencias se debe no solo a la vía de ejecución, sino primordialmente a los sujetos encargados de ejecutar y cumplir tales fallos, es decir, cuando el incumplimiento proviene sea de un particular, de un funcionario público y en general del Estado, o del propio Juez, que no exige a la parte obligada el cumplimiento oportuno de la sentencia. De todas formas, el objetivo del presente trabajo no es analizar las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de las sentencias constitucionales, sino por el contrario, como se mencionó, se encamina a conocer el nuevo proceso de ejecución de reparación económica en los términos planteados por la Corte Constitucional.

De esta manera, la sentencia en análisis desarrolla en detalle el proceso de ejecución y los posibles inconvenientes que pueden surgir a lo largo del trámite. De lo revisado se pueden extraer algunos datos interesantes:

⁵ URIBE TERÁN, Daniel. “Cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales”, en MONTAÑA PINTO, Juan, y PORRAS VELASCO, Angélica. *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*, Tomo 2, Quito: Corte Constitucional para el período de transición del Ecuador, CEDEC, 2011, pp. 258 y 259.

1.1. Denominación

La Corte Constitucional del Ecuador lo ha denominado “trámite del proceso de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contencioso administrativo”.

1.2. Objeto

Conforme lo señala la sentencia referida anteriormente, el trámite del proceso de ejecución tiene por finalidad “esclarecer la forma como deberían sustanciarse en general los procesos de ejecución de reparación económica, derivados de garantías jurisdiccionales”⁶, es decir, una vez que se emitió una sentencia en un caso de garantías jurisdiccionales, en el cual se haya ordenado una medida de reparación económica a favor de la víctima y cuando el obligado a satisfacer tal obligación sea el Estado, la autoridad competente para sustanciar, resolver y ejecutar el proceso de ejecución de reparación económica es el tribunal contencioso administrativo competente.

1.3. Base legal

La Constitución de la República concibe a la Corte Constitucional como el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, y para su adecuado funcionamiento le dota de autonomía administrativa y financiera⁷. Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 170 establece que es un

⁶ Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, número 8, p. 16.

⁷ Véanse artículos 429 y 430 de la Constitución de la República del Ecuador.

órgano autónomo e independiente de los demás órganos del poder público, con jurisdicción nacional. Por ende, las decisiones que adopte son obligatorias y de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación.

El problema surge cuando la Corte Constitucional, por disposición legal – artículo 19 de la LOGJCC-, no cuenta con la atribución legal para ejecutar sus propias decisiones o las de los jueces constitucionales; cuando se trata de cuantificar montos por concepto de reparación material, cálculo que por ley esta atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa. Surge, entonces, la problemática de la ejecución de las sentencias constitucionales, que por múltiples factores se ha visto agravada en los últimos años, y es justamente esa falta de interrelación entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional, que se ve superada por la Corte Constitucional cuando interviene y vía interpretación unifica las diversas prácticas procesales creadas en el ámbito contencioso administrativo y regula un proceso de ejecución.

Con este antecedente, el proceso de ejecución de reparación material se fundamenta en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual consagra el derecho a la protección judicial como el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Para este fin, se establece en el mismo artículo que los Estados Partes se comprometen: a) Garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado

decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) Desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y, c) Garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso⁸.

Igualmente, encuentra amparo en los artículos 82, numeral 2, literal b) y 86, numeral 3 de la Constitución de la República y en los artículos 6, 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Abonando a lo anterior, el Pleno de la Corte Constitucional expidió la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en la causa N.º 0015-10-AN, en la cual se emitió la regla jurisprudencial con carácter obligatorio, estableciendo que:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos⁹.

Al mismo tiempo, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en ejercicio de la competencia establecida en

⁸ Véase artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹ Véase Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, expedida por la Corte Constitucional en la causa N.º 0015-10-AN, publicada en la Gaceta Constitucional N.º 003, de fecha 21 de junio de 2013, p. 23.

el artículo 436, numeral 3 de la Constitución de la República, declaró la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 19, frase final, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referente a: “De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes”, por la frase “Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite”¹⁰. Con ello, se trata de evitar dilaciones con la posible interposición de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que prevé la ley, e imponer una única interpretación que vaya a tono con el artículo 86, numeral 2, literal a) de la Constitución, que establece que el procedimiento constitucional será sencillo, rápido y eficaz.

1.4. Supuesto fáctico

El trámite que comento tiene como supuesto la reparación económica, que debe ser satisfecha por el Estado, siempre y cuando haya sido declarada en una sentencia de garantías jurisdiccionales, procedimiento que debe ser aplicado por los tribunales distritales de lo contencioso administrativo del país, atendiendo la circunscripción territorial de cada uno, a efectos de radicar la competencia en cada caso.

¹⁰ Véase Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, expedida por la Corte Constitucional en la causa N.º 0015-10-AN, publicada en la Gaceta Constitucional N.º 003, de 21 de junio de 2013, p. 23.

1.5. Derechos constitucionales protegidos

Por regla general el procedimiento establecido por la Corte Constitucional tiene por fin la salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende no solo el derecho de acceso a la justicia, sino a obtener una sentencia que resuelva el asunto de fondo y, sobre todo, que la sentencia se ejecute en forma efectiva e integral, en tiempo oportuno, consagrado así en el artículo 75 de la Constitución de la República. Esta garantía que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, se la conoce como el derecho a la eficacia de las sentencias, puesto que “de qué sirve impulsar un proceso judicial si luego de alcanzar una resolución favorable, ésta no puede ser cumplida”.¹¹

Así:

La tutela judicial no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. La pretensión no quedará satisfecha con la sentencia que declara si está o no fundada, sino cuando lo mandado en la sentencia sea efectivamente cumplido. Si la sentencia declara que la pretensión es conforme al ordenamiento jurídico y accede a lo pedido, la tutela jurisdiccional no será efectiva hasta que se efectúe el mandato judicial y el que accionó obtenga lo pedido. (...) Como dice el Tribunal Constitucional Español: El derecho a la tutela judicial efectiva.... no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia..., ni se limita a garantizar una resolución de fondo fundada..., si concurren todos

¹¹ RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos, *El Nuevo Recurso de Agravio Constitucional a favor del cumplimiento de sus sentencias*, 2016, p. 13.

los requisitos procesales. Exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellos comportan a favor de alguna de las partes en meras declaraciones de intenciones¹².

En este contexto, debe reconocerse no solo el derecho a exigir el cumplimiento de la sentencia por parte del ganador de la contienda, sino también la obligación del Estado y, concretamente de los jueces, de garantizar el tan anhelado cumplimiento, que se traduce en la doble dimensión que comportan los derechos constitucionales¹³.

Esto significa:

[...] que el derecho a la tutela judicial efectiva, y en concreto, el derecho a la eficacia de las sentencias, tiene una doble dimensión, una subjetiva cuyos titulares son la parte ganadora de un proceso, derecho que les asigna

¹² *Ibidem*, pp. 13 y 14.

¹³ Aclarando el tema, el profesor Juan Carlos RUIZ señala: “El derecho fundamental a la eficacia de la sentencia en consonancia con la doble dimensión de los derechos fundamentales, no solo implica el derecho subjetivo de reclamar y exigir judicialmente su cumplimiento objetivo sino, que también implica la obligación de todo magistrado y en general del Estado de su respeto y observancia material. Si bien, es a través del juez que el Estado cumple con su obligación de garantizar el respeto al derecho a la ejecución de las sentencias. Sin embargo, no solo el juez está obligado. Todo el aparato del Estado es el que se encuentra obligado a garantizar la vigencia efectiva de este derecho y, entre ellos, el TC de manera especial por su especialidad...”. Véase: RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. *op. cit.*, 2016, p. 20.

la facultad de reclamar y exigir el cumplimiento de la misma, y de otra parte, una dimensión objetiva, que implica un deber del juez de hacer cumplir la sentencia, sin embargo, en el juez no se agota la responsabilidad del Estado, ésta alcanza, por ejemplo, al Poder Ejecutivo¹⁴.

Naturalmente, la Corte Constitucional está cumpliendo con su función de proteger los derechos constitucionales, de salvaguardar la plena vigencia de los mismos y de la Constitución de la República y de defensa de la eficacia de las normas jurídicas, y por ello, ha generado una serie de deberes para el Estado, los jueces y los particulares, con la finalidad de cumplir sus resoluciones judiciales y las demás emitidas en materia de garantías jurisdiccionales. Qué grave resultaría el incumplimiento de las sentencias constitucionales “no solo porque entraña la desaparición de la justicia constitucional, sino porque al eso ocurrir, elimina o debilita el mecanismo de protección y defensa de la Constitución, lo cual acarrea la perdida de efectos vinculantes de la Constitución en los hechos”¹⁵. Al respecto, el profesor Francisco GÓMEZ SÁNCHEZ señala que: “la omisión o renuencia de los funcionarios públicos en la ejecución de un mandato resulta claramente inconstitucional, pues “los derechos (...) deben interpretarse como verdaderas garantías del ciudadano frente al Estado dentro de una visión que busca revalorar la eficacia jurídica de los mandatos constitucionales y, por ende, la vigencia de la Constitución”. Así pues, a través del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los funcionarios públicos, se obtendrá la plena eficacia de los derechos fundamentales, pues al encontrarse sustentados en el respeto de los procedimientos

¹⁴ *Ibidem*, p. 18.

¹⁵ *Ibidem*, p. 20.

establecidos por ley, estos surtirán efectos sobre dichos derechos tanto en el marco formal como en el material”¹⁶.

1.6. Beneficiario

De igual forma, el beneficiario de tal reparación económica, es la persona natural o jurídica a favor de quien se emitió la sentencia constitucional que se ejecuta, la cual debe estar plenamente identificada, es decir que la titularidad como beneficiario debe conocerse de manera fehaciente.

1.7. Carácter vinculante de la sentencia N.º 011-16-SIS-CC

En atención a la competencia atribuida a la Corte Constitucional, en el artículo 436, numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, efectuó la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es de obligatorio cumplimiento y, en caso contrario, se estará a lo dispuesto en la Constitución de la República, la LOGJCC y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional¹⁷.

1.8. Características del procedimiento:

El proceso de ejecución de reparación económica es un proceso sencillo, rápido y eficaz, atento a lo dispuesto en el artículo 86, numeral 2, literal b) de la Constitución de la República.

¹⁶ GÓMEZ SÁNCHEZ TORREALVA, Francisco. *Proceso de Cumplimiento*, Perú: Editora Jurídica GRIJLEY, 2008, p. 18.

¹⁷ Ver Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, número 8, parte resolutive.

2. Etapas del procedimiento de ejecución

Como hemos manifestado, el procedimiento instaurado por la Corte Constitucional es una herramienta útil y necesaria para garantizar la eficacia del derecho a la ejecución de las sentencias constitucionales, que era necesario para la unificación de procedimientos, ya que a la hora de ejecutar las sentencias constitucionales, los jueces contenciosos administrativos realizaban diversas interpretaciones a la norma contenida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La Corte Constitucional cumplió con su función de tutelar los derechos constitucionales de las personas, quienes se veían avocadas a un nuevo proceso de ejecución que en la mayoría de casos, resultaba más extenso que el propio proceso de garantías constitucionales, a través de una interpretación del artículo 19, que generó una serie de mecanismos para que sus fallos y los demás emitidos por los jueces constitucionales en materia de garantías jurisdiccionales se ejecuten, tales como:

1. Carácter vinculante y obligatorio de sus decisiones.
2. Establecimiento de un proceso de ejecución rápido, sencillo y eficaz.
3. Conferir a los jueces contencioso administrativos la facultad de emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.
4. La declaración de incumplimiento de una sentencia constitucional y la sanción que deriva de dicho incumplimiento, es exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional.

5. El archivo del proceso de ejecución de reparación económica en sede contencioso administrativo corresponde a la Corte Constitucional exclusivamente.

En este sentido, el proceso tiene las siguientes fases:

2.1. Inicio

Corresponde al juez de instancia la remisión de la sentencia y del expediente respectivo al tribunal contencioso administrativo competente, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada; para el efecto, la propia Corte señala los tribunales distritales de lo contencioso administrativo que existen en el país, con sus respectivas jurisdicciones¹⁸.

Resulta conveniente precisar que los jueces constitucionales además de declarar en la sentencia la vulneración de derechos constitucionales, deben ordenar la reparación integral, material e inmaterial y especificar claramente las obligaciones positivas y

¹⁸ Conforme consta en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, existen cinco distritos contencioso administrativos en el país, cada uno con competencia para conocer y resolver causas en determinadas circunscripciones territoriales, a saber: 1.-Tribunal Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito, jurisdicción en las provincias de Pichincha, Bolívar, Carchi, Chimborazo, Imbabura, Napa, Orellana, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbias y Tungurahua. 2. Tribunal Contencioso Administrativo N.º 2, con sede en Guayaquil, jurisdicción en las provincias de Guayas, Santa Elena, El Oro, Galápagos y Los Ríos. 3. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, jurisdicción en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. 4. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en la ciudad de Portoviejo, jurisdicción en las provincias de Manabí y Esmeraldas. 5. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5, con sede en la ciudad de Laja, jurisdicción en las provincias de Laja y Zamora Chinchipe, p. 17.

negativas a cargo del obligado de la decisión judicial, es decir, sea el Estado, o un particular, conforme lo señala el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República. En este punto, se hace especial énfasis a que las “sentencias constitucionales deberían aparecer formal y materialmente, como un título ejecutivo jurisdiccional, de manera que su cumplimiento se efectuará de acuerdo con las normas procesales que rigen los procesos de ejecución. Eso indudablemente comporta, en segundo lugar, que las sentencias constitucionales, dentro de su especialidad, en relación con las emanadas de la jurisdicción ordinaria han de poseer unos contenidos materiales “ejecutables”, es decir, que determinen los contenidos mínimos, a partir de los cuales se podrá considerar satisfecha la garantía de reparación, dejando a la jurisdicción ordinaria la concreción definitiva de la misma...”¹⁹.

En caso de incumplimiento, la petición de inicio del proceso la puede realizar el particular, beneficiario de la sentencia constitucional, y/o el sujeto obligado, es decir el Estado o el particular en contra del cual se dispuso la medida de reparación económica, ante la unidad contencioso administrativa competente en razón de la jurisdicción.

Para el caso en que sea la propia Corte Constitucional que emita la sentencia, ésta remitirá el expediente constitucional y la sentencia a la jurisdicción contenciosa administrativa en el término máximo de 10 días, contados a partir de la fecha de notificación de la sentencia.

¹⁹ APARICIO PÉREZ, Miguel A. “La Ejecución de las Sentencias Constitucionales en el Ordenamiento Jurídico del Principado de Andorra”, en el *I Coloquio de Justicia Constitucional del Principado D’Andorra*, s/p, ver: <http://tribunalconstitucionalad/i-col%C2%B7loquidejust%C3%ADciaconstitucional-del-principat-dandorra>.

2.2. Sustanciación

2.2.1. Auto de avoco conocimiento y notificación a las partes procesales:

Una vez que ha solicitado el inicio del proceso de ejecución de reparación económica, sea por el juez de instancia, por la Corte Constitucional o por el sujeto obligado, el juez competente avocará conocimiento de la causa en el término de 5 días, mediante auto, el cual será notificado a las partes procesales, en las casillas judiciales o correos electrónicos señalados en el proceso de ejecución, o en los que consten en el proceso de garantías jurisdiccionales, del cual devino la sentencia constitucional²⁰.

En el auto de avoco conocimiento, se debe nombrar un perito, a fin de que realice el cálculo de la reparación económica, debiendo disponer la fecha de su posesión, el término para la presentación del informe pericial, la fijación de los honorarios profesionales y la persona obligada al pago de tales honorarios y se establecerá, además, un término, a fin de que las partes procesales presenten la documentación necesaria para la elaboración de la pericia, bajo apercibimiento de que el informe pericial se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes²¹.

Ahora bien, en caso de que no conste el original del expediente constitucional, el tribunal contencioso administrativo avocará

²⁰ Ver Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, p. 20.

²¹ Ver Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, p. 20.

conocimiento de la causa y solicitará la remisión inmediata del expediente al juez de instancia, y posteriormente, se dispondrá el nombramiento del perito.

Cabe una precisión importante, no existe la posibilidad de apertura de un término de prueba, puesto que, conforme la Corte Constitucional lo ha señalado, no se trata de un proceso de conocimiento sino de ejecución, en el cual, por su naturaleza, no cabe prueba alguna sobre hechos que ya fueron declarados en sentencia; situación que además genera la extensión innecesaria del proceso de ejecución, que deber ser sencillo y rápido.

2.2.2. Informe pericial

El perito deberá remitir el informe pericial en el tiempo fijado para su presentación, bajo pena de tener por caducado su nombramiento en caso de incumplimiento, sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que obre del expediente constitucional.

Presentado el informe, el tribunal correrá traslado de éste a las partes procesales por un término máximo de tres días, con el objeto de que se pronuncien y presenten sus observaciones sobre el mismo.

Se podrá solicitar al perito las aclaraciones, ampliaciones y correcciones que estime pertinente el tribunal, concediéndole, para el efecto, un término prudencial, caso contrario el tribunal deberá resolver sobre la base del informe pericial.

En este punto, la Corte Constitucional fijó límites, y en el caso de informes periciales emitidos con anterioridad a la vigencia

del Código Orgánico General de Procesos, éstos pueden ser impugnados vía error esencial, incidente que debe ser tramitado con base a los principios de celeridad, sencillez y eficacia. Para aquellos casos en que el informe pericial sea dispuesto después del 22 de mayo de 2016, fecha de entrada en vigencia del Código General de Procesos, no es admisible impugnación alguna, al no estar previsto el error esencial en dicho cuerpo normativo. Sin embargo, deja a salvo la posibilidad de que el juez pueda ordenar la práctica de un nuevo peritaje, que sirva de sustento para la resolución del proceso.

De esta forma, la Corte Constitucional trata de imponer límites en los puntos neurálgicos del proceso de ejecución, en los cuales se han presentado demoras en el despacho por la alegación de error esencial a los informes periciales, con el consecuente trámite que debe darse, y la posibilidad de nombrar nuevos peritos, convirtiéndose en una cadena sin fin, que en la práctica dilata la ejecución de la sentencia. Hoy en día serán admisibles máximo dos peritajes.

Igualmente, el juez debe considerar los siguientes aspectos al momento de determinar el monto de reparación económica:

1. La retención ilegítima de recursos económico sufrida por la persona beneficiaria, en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo;
2. El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000, mediante el cual se sustituyó el “sucre” como moneda de curso legal y se adoptó el “dólar de los Estados Unidos de América”;

3. El costo de la vida en los diferentes períodos, es decir, el correspondiente a los años en que se retuvieron los recursos económicos de la persona beneficiaria deben ser considerados en valor presente, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador²².

Si bien el trámite parece sencillo, todavía existe la posibilidad de que el perito designado no se poseione y que deba nombrarse uno nuevo y transcurran, de esta forma, un número incierto de peritos que obren de igual forma; o que, eventualmente, una vez posesionado, no cumpla con la remisión del peritaje en el tiempo otorgado, eventualidad que podría darse en el proceso de ejecución²³.

2. 3. Resolución

Una vez que se cuente con el informe pericial, el cual fue puesto en conocimiento de las partes procesales, y con sus observaciones, el juez debe emitir su resolución, debidamente motivada, mediante auto resolutorio.

²² Ver Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, pp. 22 y 23.

²³ Deberá observarse en el proceso de ejecución el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, pedido mediante Resolución No. 040-2014, el 10 de marzo de 2014, por el Pleno del Consejo de la Judicatura, reglamento que, conforme su artículo 1, regula el funcionamiento y administración del sistema pericial integral, en relación a la calificación, designación, obligaciones, evaluación, capacitación, régimen disciplinario y cualquier otro aspecto de los peritos que participen en los procesos judiciales que se lleven a cabo en la Función Judicial.

En este punto, la Corte Constitucional ha manifestado que no se trata de una sentencia, sino de un “auto resolutorio” en el cual se decide sobre la reparación económica, determinándose claramente el monto, que debe ser cancelado por el sujeto obligado, y la forma, tiempo y condiciones de pago. Así, la Corte señaló:

La Corte Constitucional es enfática en señalar que el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, no es un nuevo proceso, sino tan solo un procedimiento de ejecución, razón por la cual la determinación de vulneración de derecho y la respectiva reparación integral constarán en sentencia o auto definitivo, de ahí que en el proceso de determinación económica no se puede nuevamente dictar una sentencia, pues lo que corresponde es un auto resolutorio en el que se cuantifica la determinación dispuesta en la decisión constitucional principal²⁴.

Concordamos con lo señalado por la Corte Constitucional al expresar la pertinencia de dictar un auto resolutorio y no una sentencia, que se justifica en la medida en que no se trata de un proceso de conocimiento, donde no se resuelve sobre la pertinencia o no de la reparación económica o vulneración alguna de derecho constitucional, sino se limita a cuantificar el monto que ya fue materia de una sentencia constitucional, en la cual el juez constitucional resolvió los términos de dicha reparación, los sujetos beneficiarios y aquellos obligados al pago.

²⁴ Ver Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, p. 22.

No cabe la interposición de recurso alguno, sin embargo, se prevé la posibilidad de que el particular se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional, cuando las partes procesales consideren que el auto resolutivo es vulneratorio de derechos constitucionales, a través de la interposición de una acción extraordinaria de protección, cuando el auto resolutivo provenga de un proceso constitucional; en el cual no intervino la Corte Constitucional o con un escrito dentro del proceso constitucional, cuando quien ordenó la reparación económica fue la propia Corte Constitucional dentro del término de 20 días.

2. 4. Ejecución

Es la parte más importante del proceso, cuyo fin es que el auto resolutorio se ejecute íntegramente y se materialice el derecho a la tutela judicial efectiva, en su garantía del derecho a la ejecución de las sentencias; para el efecto, todavía no se ha logrado desentrañar la fórmula que posibilite tal cometido, dejando abierta la posibilidad a los jueces de adoptar los medios que sean adecuados y pertinentes²⁵, conforme dispone el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este sentido, la doctrina concuerda que “uno de los terrenos convulsionados que se presentan en los procesos constitucionales, a diferencia de los procesos ordinarios donde es consustancial el cumplimiento de las obligaciones patrimoniales, es verificar cómo se ejecutan obligaciones patrimoniales que dimanar

²⁵ Ver Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, p. 23.

del fallo constitucional y que impone a los emplazados con la demanda típicas sentencias de condena”²⁶.

Así, el auto resolutivo tiene que ser cumplido de forma inmediata y, siendo más precisos, en los términos que establezca el Tribunal, pero de manera rápida y expedita, estableciéndose una doble carga; una al sujeto obligado de cumplir con lo resuelto y otra al juez la responsabilidad de hacer cumplir la sentencia en forma íntegra y eficaz. Adicionalmente, en esta etapa se exige al juez un mayor activismo, puesto que por la naturaleza del proceso constitucional se torna indispensable un impulso de oficio, a efectos de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales.

En caso de no lograr la ejecución del auto resolutivo, el tribunal debe informar a la Corte Constitucional el incumplimiento en que incurrió el obligado al pago, para que éste órgano de control arbitre las medidas que estime pertinentes, conforme lo prevén los artículos 86, numeral 4 y 436, numeral 9 de la Constitución de la República. Según la Corte Constitucional, no es posible que existan extralimitaciones de las competencias de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo en este tipo de procesos, puesto que el único orgánico competente para sancionar el incumplimiento de sentencias en materia de garantías jurisdiccionales es la Corte. Así, sobre el particular, ha concluido que:

De esta manera, la declaración de incumplimiento
de una sentencia emitida en garantías

²⁶ GARCÍA BELAUNDE, Domingo, y ETO CRUZ, Gerardo. “Efectos de las Sentencias Constitucionales en el Perú”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid: 2008, p. 285.

jurisdiccionales es de competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional, así como la sanción que deriva de dicho incumplimiento que, de conformidad con el artículo 86, numeral 4 de la Constitución de la República, comporta la destitución de las servidoras o servidores públicos que no han ejecutado lo ordenado²⁷.

El proceso finalizará una vez que el auto emitido se hubiere ejecutado integralmente, pero el tribunal contencioso administrativo deberá poner en conocimiento del juez que emitió la medida de reparación económica sobre el particular, para que sea esta autoridad quien ordene el archivo respectivo.

Conclusiones

El fallo N.º 011-16-SIS-CC, expedido dentro del caso N.º 0024-10-IS por la Corte Constitucional resulta trascendente debido a la interpretación que realizó del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a propósito de un caso en el cual se dispuso la reparación económica, sentencia que marcó un camino de cambio y evolución constitucional en nuestro país. Era evidente los múltiples problemas que se estaban generando por el incumplimiento de las sentencias constitucionales, desde la vigencia de la Constitución, y el diagnóstico generado en este campo no era nada alentador. La Corte Constitucional, a nuestro juicio, consciente de que esta

²⁷ Ver Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS, p. 25.

realidad no podía continuar y dando una verdadera dimensión a los hechos, adoptó las medidas correctivas que el caso ameritaba, en un punto específico, y al no ser viable una reforma legislativa, optó por la vía jurisprudencial; mediante una sentencia vinculante, y en uso de sus facultades, procedió a interpretar con efectos *erga omnes* el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, unificando de esta forma el procedimiento de ejecución, en sede contencioso administrativa.

Con ello, no consideramos que el problema está resuelto, puesto que la ejecución en sede contencioso administrativa es una parte importante en el cumplimiento de las sentencias constitucionales, pero no constituye el todo, ya que recordemos que se trata únicamente de una reparación económica, cuando el obligado a hacer el pago es el Estado. Por ello, consideramos que es necesario ir más allá y crear herramientas o mecanismos que permitan la ejecución de las sentencias constitucionales, como la implementación de un sistema efectivo de control del cumplimiento de sentencias constitucionales, que recoja todas las aristas de reparación material e inmaterial, con normas claras y sanciones disciplinarias a quienes no acaten las resoluciones judiciales, con lo cual se contará con cifras reales respecto al cumplimiento de los fallos, acrecentará la cifra de resoluciones cumplidas y de aquellas cumplidas voluntariamente y disminuirá ostensiblemente el número de actos lesivos a los derechos constitucionales de las personas.

En su conjunto, la sentencia comentada es un aporte significativo, debido a que la creación de normas procesales vía jurisprudencial, además de encontrarse plenamente justificada en el ordenamiento jurídico, es una ineludible obligación de la

Corte Constitucional, que debía acatarla, con el fin de reglar el cumplimiento de las sentencias constitucionales, pero dentro de un marco de justicia y respeto de los derechos constitucionales, sin atropellar las garantías constitucionales de las personas afectadas. Creemos, sin embargo, que el tema de fondo es un problema de orden institucional y estructural del Estado, más que un asunto de carácter procesal, que en el camino deberá ser resuelto vía reforma legislativa, incluyendo presupuestariamente los recursos económicos necesarios para el pago de los montos, que por reparación económica está obligado el Estado.

En resumen, la postura de los tribunales distritales contencioso administrativos del país en este tema ha sido prudente y consiente, del reto que asumió, el de, -en calidad de jueces constitucionales- ejecutar las sentencias constitucionales dictadas proceso de garantías jurisdiccionales aplicando el proceso de ejecución de reparación económica, en defensa y respeto de los derechos constitucionales, bajo las directrices emanadas por el máximo órgano de control constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. “Puntos Críticos en la Ejecución de las Sentencias de Amparo”, en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*. Tomo V: Juez y Sentencia Constitucional, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- BENALCÁZAR GUERRÓN, Juan Carlos. *La Ejecución de la Sentencia en el Proceso Contencioso Administrativo*, Ciudad de México: Editorial NOVUM, 2011.
- CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, “Los Efectos Generales en las Sentencias Constitucionales”, en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Tomo V: Juez y Sentencia Constitucional, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, y ETO CRUZ, Gerardo. “Efectos de las Sentencias Constitucionales en el Perú”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid: 2008.
- GÓMEZ SÁNCHEZ TORREALVA Francisco. *Proceso de Cumplimiento*, Perú: Editora Jurídica GRIJLEY, 2008.
- HUTCHINSON, Tomás. “La Sentencia en los Juicios Administrativos, Efectos y Ejecución”, en *Revista de*

Derecho Público, Buenos Aires: RUBINZAL-CULZONI Editores, 2004.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*. Ciudad de México: Editorial NOVUM, 2011.

RODRÍGUEZ CAMPOS, Ismael. *Las sentencias, su ejecución y la responsabilidad en los juicios de amparo*, 2.^a edición, Ciudad de México: Editorial TRILLAS, 2009.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, et al. “Ejecución de Sentencias y Disposiciones Comunes”, Tomo IV: *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Pamplona: Editorial Aranzadi S.A., 2008.

PARDO IRANZO, Virginia. *La Ejecución de Sentencias por obligaciones de hacer y de no hacer*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2001.

URIBE TERÁN, Daniel. “Cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales”, en *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*, Tomo II, Quito: Corte Constitucional para el período de transición del Ecuador, (CEDEC), 2011.

VELASTEGUÍ AYALA, Ximena. “Efectividad de las Sentencias Constitucionales de Acción de Protección y su Mecanismo de Cumplimiento”, en *Revista de Derecho Constitucional UMBRAL*. Quito: N.º 3, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2013.

Páginas web:

APARICIO PÉREZ, Miguel A., “La Ejecución de las Sentencias Constitucionales en el Ordenamiento Jurídico del Principado de Andorra”, en el I Coloquio de Justicia Constitucional del Principado D’Andorra, Ver: <http://tribunalconstitucional.ad/i-col%2%B7loqui-de-just%C3%ADcia-constitucional-del-principat-dandorra>.

RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. *El Nuevo Recurso de Agravio Constitucional a favor del cumplimiento de sus sentencias*.

Normas Internas:

- Constitución de la República del Ecuador
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sentencias constitucionales:

- Sentencia N.º 011-16-SIS-CC, expedida por la Corte Constitucional dentro del caso N.º 0024-10-IS.
- Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, expedida por la Corte Constitucional en la causa N.º 0015-10-AN, publicada en la Gaceta Constitucional N.º 003, de 21 de junio de 2013.