

La competencia en Ecuador para ejecutar reparación económica en acciones de protección en contra del Estado

Jurisdiction for executing reparation of damages in protection constitutional rights actions against the State of Ecuador

Jeniffer Julliet Loor Párraga
Universidad San Gregorio de Portoviejo, Ecuador
✉ jjloor@sangregorio.edu.ec
ORCID: 0000-0002-2579-0550

Geovanna Mariel Flores Sánchez
Universidad San Gregorio de Portoviejo, Ecuador
ORCID: 0000-0003-3811-441X

María Yokir Reyna Zambrano
Universidad San Gregorio de Portoviejo, Ecuador
ORCID: 0000-0003-0524-0399

Recepción: 29 de abril de 2022 / Aceptación: 09 de junio de 2022 / Publicación: 04 de Julio de 2022

Resumen

El presente trabajo analiza la reparación integral, que constituye un verdadero derecho constitucional en Ecuador, y cuyo titular es la persona afectada por la vulneración de algún derecho y que requiere sea reconocido a través de la reparación económica. El artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que cuando el Estado es responsable del pago de una reparación económica se remitirá el proceso ante lo contencioso administrativo para su ejecución, lo que ha sido reforzado a través de una serie de reglas establecidas jurisprudencialmente. Mediante la aplicación de una metodología de enfoque cualitativo, basada en la revisión bibliográfica, el presente trabajo concluye la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, debido a que la ejecución es derivada a otro tribunal, ocasionando la falta de celeridad, economía procesal e inmediatez. Para evitar los problemas ocasionados por el procedimiento actual, los autores recomiendan que la competencia para ejecutar la reparación económica se mantenga en el juez constitucional de primera instancia

Palabras clave: competencia; celeridad; economía procesal; inmediatez; reparación económica.

Abstract

The present work analyzes the comprehensive remediation, which constitutes a constitutional right in Ecuador, and whose owner is the person affected by the violation of some right and that requires to be recognized through compensation claim. Article 19 of the Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control establishes that when the State is responsible for the payment of a reparation of damages, the process will be remitted to the administrative litigation for its execution, which has been reinforced through a series of rules established by case law. Through the application of a qualitative approach methodology, based on the bibliographical review, the present work concludes the violation of the right to legal protection impaired, due to the fact that the execution is derived to another court, causing the lack of speed, procedural economy and immediacy. In order to avoid the problems caused by the current procedure, the authors recommend that the jurisdiction to execute the economic reparation be maintained in the constitutional judge of first instance.

Keywords: competence; celerity; comprehensive remediation; immediacy; compensation claim.

1. Introducción

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia cuyo fin es proteger la aplicación de los principios establecidos en la Constitución, para lo cual adopta medidas de reparación integral y, específicamente, la reparación económica, término que se abordará en el presente artículo.

En la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se determina que la competencia para ejecutar las reparaciones económicas es de los tribunales contenciosos administrativos, así lo establece su artículo 19. No obstante, los artículos 21 y 163 de la misma ley, señalan que los jueces están obligados a ejecutar las sentencias que hayan emitido en materia constitucional, ocasionando así un conflicto de competencia al momento de ejecutarse una sentencia en la que se ha ordenado la reparación económica.

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N° 11-16-SIS-CC, emitió con carácter erga omnes, la regla interpretativa de aplicación inmediata vinculada al trámite de la ejecución de la reparación económica a la víctima. Respecto a la sentencia mencionada ut supra, se estableció cuáles son los pasos a seguir, indicando que, si el sujeto pasivo que debe reparar a la víctima es una entidad del Estado, el proceso debe ser remitido por el Juez Constitucional de primer nivel ante lo contencioso administrativo para su ejecución, en el término de 10 días, o a petición directa del beneficiario, con copia de la sentencia constitucional, para ser ejecutada la reparación económica.

En virtud de aquello, y pese a que se encuentra establecida así la regla interpretativa, el presente artículo concluye, mediante la aplicación de una metodología de enfoque cualitativo, basada en la revisión bibliográfica, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y los principios de celeridad, inmediación, concentración y economía procesal, al establecerse la remisión del proceso a la jurisdicción contencioso administrativa, que podría ser ejecutado por un juzgado de primer nivel, pues de acuerdo a las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia 11-16-SIS-CC. De las estadísticas efectuadas por el Consejo de la Judicatura, se constata que los Tribunales Contencioso Administrativos se encuentran colapsados, lo que implica que una ejecución de la reparación económica, que debería durar alrededor de dos meses, demora años; retardo que la misma Corte Constitucional se ha percatado y en varias Sentencias como la No. 26-16-IS/20, emitidas con posterioridad a la a emisión regla interpretativa, ha ejecutado directamente esta medida reparatoria.

El presente artículo es de gran importancia porque, además de analizarse el trámite de reparación económica, se establecen criterios jurídicos bajo los cuales debe trasladarse la competencia de ejecución de esta medida al juez de primera instancia que conoce la acción de protección, lo que repercutiría en una reparación inmediata, rápida y eficaz.

2. Metodología

La presente investigación es de enfoque cualitativo, por cuanto se desarrolla a través del método teórico jurídico que implica un estudio normativo con elementos doctrinarios acerca de la ejecución de la reparación económica como medida de reparación integral, la naturaleza de la acción de protección, el derecho a la tutela judicial efectiva y principios constitucionales como la economía procesal, la celeridad y la inmediación; para lograr este objetivo se indagaron y analizaron fuentes en revistas indexadas, libros, jurisprudencia y normas.

Problema jurídico

El problema jurídico a abordar es el derecho a la tutela judicial efectiva al establecerse como competencia exclusiva de los Tribunales Contenciosos Administrativos la ejecución de la reparación económica en acciones de protección en contra de instituciones del Estado. En razón de ello, se ha planteado la siguiente interrogante: ¿Se inobserva el derecho a la tutela judicial efectiva al establecerse como competencia de los Tribunales Contenciosos Administrativos la ejecución de la reparación económica en acciones de protección en contra de instituciones del Estado?

Reparación económica en acciones de protección

Previo a definir a la reparación económica y centrar su análisis en las acciones de protección, es necesario definir el contexto histórico-jurídico de la reparación integral en sentido amplio. El

artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional reconoce que la reparación integral tiene como finalidad procurar que “la persona o personas titulares del derecho vulnerado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”. (Asamblea Nacional, 2009). Existen cinco tipos de medidas de reparación que permitirían una verdadera garantía de protección jurisdiccional y de compensación integral; entre ellas se encuentran: las medidas de restitución, las medidas de satisfacción, las medidas de no repetición, las medidas de compensación (sobre la cual se aborda el objeto de estudio) y las medidas de rehabilitación.

Cuando se analiza la reparación, siempre se utiliza por parte de los doctrinarios los términos como “reparar”, “indemnizar”, “resarcir”, “restablecer”, “volver las cosas al estado anterior”, “compensar” e incluso “restituir” como en el concepto citado. Estas palabras o frases se encuentran en el centro del debate sobre el alcance de la reparación como figura del derecho de daños.

Autores como Henao (2015) consideran que esta diversidad de formas trae consigo dificultad que se enfrenta a la hora de descifrar el alcance de la reparación, razón por la cual recomienda que es necesario “una cuidadosa escogencia terminológica para evitar equívocos, puesto que, por lo demás, en los diversos campos de la responsabilidad civil estos términos son empleados en ocasiones como sinónimos” (p. 336).

La reparación también ha sido definida como un derecho humano, lo que tiene su justificación en el desarrollo que ha tenido dentro de las cortes de derechos humanos. Es así que ha sido catalogada como un derecho individual o derecho colectivo, cuyo reconocimiento no solo ha tenido una transcendencia internacional, sino también a nivel interno en los ordenamientos jurídicos de los Estados. De allí que toda víctima, en el marco de un conflicto armado, “debe contar con la posibilidad de acceder a esta en las fases y componentes que la caracterizan” (Mendoza, 2017, p. 126).

Bustamante (2017) menciona que para la victimología “la reparación integral de las víctimas implica el deber de acudir a todos los recursos jurídicos, sociales y económicos que sean necesarios para restituir a las víctimas todo lo que tenían antes de ocurrir el hecho victimizante” (p. 156-157). De ello se entiende que la reparación integral tiene como finalidad que la víctima vuelva al estado anterior a la ocurrencia del daño, que puede ser material o inmaterial, y para reparar este segundo, es donde se pueden encontrar una infinidad de medidas reparatorias.

Si bien, bajo el argumento desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la doctrina, no hay un único criterio en materia de reparación, se han reconocido de forma amplia las siguientes medidas reparatorias: la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, la garantía de no repetición y otras. Justamente, la indemnización se traduce en una compensación económica por los daños sufridos por la víctima del daño antijurídico. También se puede identificar una reparación económica en la medida denominada restitución, cuando no se

pueda restablecer la situación anterior a la ocurrencia del daño, lo que procede es compensar en dinero a la víctima.

Sobre esto, Henao (2015) identifica que cuando se lesionan derechos pecuniarios “la reparación es de naturaleza económica” y que cuando se trata de la afectación de derechos no pecuniarios “puede revestir formas diferentes de la económica”, quien advierte que, en este segundo caso, “cuando se otorga una suma de dinero la misma no equivale al daño sufrido sino a su simple compensación” (p. 281). Sin embargo, no se puede desconocer que la reparación económica es considerada, tanto desde una óptima normativa como desde la práctica, como “la manera más habitual de reparación a la víctima” (Soletto y Grané, 2019, p. 26).

Machado *et al* (2017), al analizar el reconocimiento de la responsabilidad en el Estado ecuatoriano, afirman que “no se parte del punto de vista de una responsabilidad fundada en la actuación del causante del daño, sino más bien, su finalidad es la reparación íntegra de los derechos que resultaren afligidos con la producción del daño antijurídico” (pág. 23). Justamente, por la naturaleza que tiene la reparación integral es que se requiere de la creatividad de las partes, al momento de pretender las medidas reparatorias, y de los jueces, al momento de disponer su reconocimiento en sentencia y ejecución posteriormente.

No se puede desconocer que la reparación integral ha adquirido importancia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano por el desarrollo progresivo que ha tenido la figura en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La jurisprudencia de la Corte IDH reconoció no solo la reparación integral, sino las diferentes medidas reparatorias, lo que ha sido incorporado al análisis doctrinal, legal y jurisprudencial en el Ecuador y otros Estados latinoamericanos. Lo anterior es evidente en el marco de la discusión constitucional, ya que la reparación integral fue introducida en el texto de la Constitución de 2008, no solo en el Derecho Administrativo como parte esencial de la responsabilidad extracontractual del Estado, sino hasta en el Derecho Penal.

La sentencia N° 017-18-SEP-CC de la Corte Constitucional ecuatoriana determina que las medidas de compensación o de reparación material merecen especial atención y que consiste en una “indemnización material que busca compensar las consecuencias patrimoniales de las vulneraciones cometidas” y que “comprende la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caos”. Incluye, además, el daño patrimonial familiar un concepto recurrente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Guerrero, 2020, p. 66-67)

La reparación económica es una de las formas de la reparación integral que puede proceder para reparar daños materiales, en cuyo caso adquiere el nombre de indemnización, pero también se aplica para reparar daños de naturaleza inmaterial, denominándose compensación. Analizada la reparación económica es indispensable desarrollar las características principales de las acciones

de protección: la informalidad, sencillez y rapidez, aterrizando su contenido a la etapa de ejecución, lo que es relevante para la presente investigación.

Informalidad, sencillez y rapidez de tramitación de las acciones de protección

Previo a desplegar el análisis de las características de la tramitación de la acción de protección, se pasará a definir esta garantía jurisdiccional. La acción de protección es una garantía del derecho interno y reconocido por el derecho internacional, definido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, con la proclamación ya señalada “que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que le ampara contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la Ley”.

La acción de protección es una acción jurisdiccional que permite al ciudadano no solo recurrir por la violación de un derecho fundamental, sino por la vulneración de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución, sin esperar que el acto se consuma o la omisión impida ejercer su derecho, definición constitucional que es recogida en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la que más adelante se describirá de forma detallada en cada una de las características que la rodean.

La Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las otras acciones jurisdiccionales.

El trámite que se sigue para las acciones de protección, atendiendo lo dispuesto en el Art. 86 de la Constitución ecuatoriana, debe caracterizarse por ser sencillo, rápido, oportuno y eficaz. Por ello, debe apartarse cualquier complejidad procesal que son propias de otros procedimientos ordinarios. Estas características del procedimiento conllevan a que no se admitan dilaciones innecesarias, incidentes, ni formalidades, ni por parte de los jueces ni por las partes procesales. La acción de protección se interpone en forma directa para que realmente tenga valor y la regulación de los derechos no sea meramente declarativa y sin garantías (López-Zambrano, 2018, p. 168).

Es importante considerar que la acción de protección es una garantía que no prescribe. La Corte Constitucional, mediante sentencia N° 179-13-EP/20, dijo que no existe en el ordenamiento jurídico un requisito acerca de la temporalidad para la proposición de una acción de protección, por lo que se la podrá presentar en cualquier momento. Además, si la acción de protección tuviera un límite de tiempo, los derechos que conforme al Art. 11 de la Constitución ecuatoriana son inalienables e irrenunciables, no podrían hacerse efectivos y no podría existir una reparación integral frente a su vulneración. (Guerrero, 2020, p. 80).

Cueva analiza que el formalismo es propio de la justicia ordinaria y que precisamente por esa razón son procesos cuya tramitación es lenta (Cueva, 2010, p. 79). Al contrario, la acción de protección no justifica ningún formalismo bajo ninguna circunstancia por mandato constitucional e incluso por lo regulado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Incluso, al ser el procedimiento oral, público y contradictorio, la naturaleza propia de este sistema aplicado a la acción de protección responde a evitar que cualquier formalidad retarde el procedimiento.

Las acciones de protección solo requieren relatar la acción u omisión que es lesiva al derecho o los derechos constitucionales que acusa de vulnerados. No es necesario citar la norma infringida ni tampoco se ordena el patrocinio de un abogado para su ejercicio (Abad, 2004, p. 234).

Algunos autores han criticado esta particularidad o las características del procedimiento a seguirse para una acción de protección. Una de las detracciones lo es el hecho de no resultar necesario señalar la norma infringida, puesto que consideran que el derecho vulnerado debe estar reconocido en una norma, cuya existencia es necesaria para el pleno ejercicio de la acción. La determinación de la norma infringida no atenta contra la formalidad, ni tampoco contra la su naturaleza sumaria, preferencial e inmediata que son características que se vinculan coherentemente con la predicada informalidad (Sagüés, 2006, p. 19). Como se ha indicado, en la tramitación de una acción de protección no requiere de formalidades procesales, lo que garantiza su efectiva vigencia y su finalidad.

Los principios de celeridad, economía procesal e inmediación como bases de la tutela judicial efectiva en la ejecución de una reparación económica

La tutela judicial efectiva es definida como aquel derecho a recibir una respuesta razonable de los órganos judiciales a las pretensiones de tutela de sus derechos e intereses legítimos, cuando se vean afectados por controversias en las que aquéllas se encuentren involucradas en sus relaciones sociales o con la Administración Pública (Carrasco, 2020, p. 23).

Una tutela judicial efectiva implica el cumplimiento de los derechos humanos, por cuanto el principal valor del ser humano es la vida y la libertad implícita en esta. Al vulnerarse la libertad por retrasos que no le competen, sino que son originándose como escenarios de malas praxis judiciales, se engloba una serie de problemáticas que afectan el desenvolvimiento individual y social de las personas, viéndose afectado su rendimiento como persona productiva, siendo este un indicador esencial para que opere la dignidad de la razón humana (Guzmán, 2019, p. 141).

La celeridad responde a criterios de coordinación efectiva entre todos los intervinientes dentro de un proceso judicial sin importar la materia o el objeto de la disputa. Lo anterior no quiere decir que el proceso debe llevarse a cabo de manera irresponsable siempre que se cumpla con la celeridad; el hecho de que, por ejemplo, un juicio se lleve a cabo con una concertación propia de

un sistema de justicia garantista no quiere decir que el juzgador podrá saltarse una o varias fases del proceso bajo el argumento de hacer prevalecer una rapidez procesal o celeridad.

La celeridad procesal como norma constitucional es un principio que debe ser aplicado por los órganos jurisdiccionales, a fin de que todas las diligencias que deben evacuarse en una contienda judicial sean rápidas y eficaces. Este es un principio que guarda estrecha relación con el resto de principios procesales, pero particularmente con el de economía procesal al ser este identificado como operativo de la celeridad. (Jarama, Vásquez, y Durán, 2019, p. 321).

Carrión (2007) menciona que la celeridad procesal es “la prontitud de la justicia a través de la rapidez y velocidad del proceso; éste último concebido como un sistema de garantías” (p. 317). Un sistema de garantías no busca evitar el pronto desenvolvimiento de todas las actividades a llevar a cabo dentro de un proceso, sino enfatizar la importancia de cumplir con el resto de principios procesales de una manera rápida.

El principio de celeridad procesal se expresa a través de diversas instituciones del proceso, por ejemplo, la perentoriedad e improrrogabilidad de los plazos. Se exterioriza en todo el proceso por medio de normas impeditivas y sancionadoras de la dilación innecesaria, así como por mecanismos que permiten el avance del proceso. (Larrea, 2009, p. 49). No se debe olvidar que la improrrogabilidad de plazos no es una afirmación totalizadora, pues existen ciertas circunstancias que, al menos prima facie, harían pensar que un proceso en particular no respeta la celeridad procesal. Entre esas circunstancias se encuentran: el diferimiento de la audiencia, siempre y cuando las partes de mutuo acuerdo así lo deseen; el aplazamiento de la audiencia como consecuencia de una calamidad sufrida por alguna de las partes; entre otras.

La celeridad es la combinación entre rapidez y responsabilidad procesal, cuya obligación de cumplir con dicha responsabilidad está a cargo del operador de justicia a cargo de dirigir la litis del caso concreto. El principio de celeridad debe conciliar, primero, la oportunidad de la administración de justicia para conocer las peticiones formuladas, la procedencia de la vía procesal escogida y la pertinencia de las pruebas para una decisión justa y, segundo, el interés de las partes o de los sujetos procesales, para que sus reclamaciones o recursos se decidan con rapidez. (p. 72).

La celeridad se materializa cuando se siguen los términos procesales establecidos en la ley y sin poner trabas con el objetivo de darle fin al proceso en un tiempo razonable (Herrán, 2013, p. 115). La administración de justicia debe ser completamente normal en cuanto a su funcionamiento, si no lo es, se causan daños, debiendo el Estado repararlos. (Moreno, 2016, p. 121). De nada sirve que la celeridad se encuentre contemplada en el mejor de los textos jurídicos si aquello no se desarrolla en la práctica procesal.

Zambrano (2016) indica que “tutela implica alcanzar una respuesta, ciertamente, ello pasa necesariamente por el acceso” (p. 78) y agrega que éste queda efectivizado con el acceso a la

justicia, sino que bajo este derecho se requiere “el derecho a recibir una decisión sobre el fondo del asunto, que reúna los requisitos constitucionales y legales del caso y que la justicia llegue en los plazos establecidos en el derecho positivo” (Zambrano, 2016, p. 78).

Por su trascendencia jurídica y social, el principio de economía procesal pertenece a la temática de la política procesal. Por consiguiente, constituye un plus que el legislador debe tener en cuenta como inspirador de las formulaciones legales, sea implantándolo como un principio encaminado a configurar un ordenamiento procesal, de acuerdo al criterio utilitario en la realización del proceso, o ya sea configurándolo como un poder-deber del juez en la realización del proceso (Alonzo, 2015, p. 49). La competencia del juez, entendida esta palabra desde el lenguaje ordinario (y por lo tanto no jurídico), juega un papel importante en el desenvolvimiento del proceso, incluso en el contenido o descontento de las partes. Se debe entender por competencia (vista desde el lenguaje no jurídico), al conjunto de conocimientos prácticos que posee el operador de justicia para llevar a cabo el proceso.

Cuando hablamos de inmediación nos referimos a que debe haber una comunicación directa, inmediata entre el juez y los distintos elementos del proceso como son las partes, infortunadamente en la práctica procesal no se cumple, por el cúmulo de trabajo que tienen los órganos jurisdiccionales (Alonzo, 2015, p. 50-51). El objeto inmediato del principio de inmediación es eliminar toda intermediación entre el juez y las fuentes naturales de la prueba, y el objeto mediato es propiciar el contradictorio. De ello se deriva como consecuencia, que el principio de inmediación constriñe al juez, quien al momento de emitir su sentencia solo puede fundarse en hechos y pruebas percibidos de manera directa y personal en el contradictorio (Tayro, 2016, p. 553).

Para la doctrina tradicional el principio de inmediación se cristaliza solo en la presencia física y la interrelación directa y frontal entre el juez, acusado, acusador, agraviado, tercero civil, la defensa técnica de cada parte, así como los órganos de prueba; de forma que permita conocer al juez, no solo a la persona, sus declaraciones, sino su personalidad, actitud, reacciones, tanto del acusado, agraviado y demás órganos de prueba como testigos y peritos. (Tayro, 2016, p. 553).

La oralidad y la inmediación, obligan al juzgador a efectuar su razonamiento jurídico al finalizar la intervención de los sujetos procesales, en el llamado acto de la deliberación, en el que se analiza con argumentos fácticos o jurídicos (dependiendo del caso) la viabilidad de conceder las pretensiones del peticionario, o aceptar las excepciones de su contraparte (Gallegos, 2019, p. 129). En definitiva, la inmediación es un principio susceptible de crear valores implícitos que un abogado o servidor público cuyo trabajo se desenvuelva mayoritariamente en la litigación, debe seguir. Entre esos valores podemos mencionar el respeto al juez y a la otra parte; la autorresponsabilidad y honestidad procesal; entre otros.

Contradicción entre la regla interpretativa contenida en la Sentencia N° 11-16-SIS-CC y la Sentencia N° 26-16-IS/20 emitidas por la Corte Constitucional

En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales que entró en vigencia el 22 de octubre del 2009 y publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 52, su artículo 19 contenía lo concerniente a la reparación económica y mencionaba que el afectado debía tramitar el monto de la reparación económica en un juicio verbal sumario ante el juez competente de lo contencioso administrativo. Además, en estos juicios se podrán interponer recursos de apelación y casación. La disposición en mención fue reformada en virtud de la sentencia N° 004-13-SAN-CC expedida por la Corte Constitucional, suprimiéndose la posibilidad de interponer recurso de casación; es decir, solo se podría interponer recurso de apelación.

Debido a los diferentes criterios abordados por los Tribunales Contenciosos a nivel nacional, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia N° 004-13-SAN-CC, estableció la forma de cómo realizarse el cálculo de reparación económica ajustándose al procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dejando claro que estos procesos deben tener un trámite de ejecución, más no de sustanciación, por tal motivo en dicha resolución la Corte fue enfática en ratificar que no procede interponer recurso extraordinario de casación en materia de ejecución de reparaciones económicas. Por otro lado, la Corte también determinó la competencia para la ejecución, delimitando así que si el sujeto obligado es un particular, la causa se ventila ante el mismo juez constitucional que conoció inicialmente la causa; y, si fuese en contra de una institución del Estado, se ejecutaría en la vía contencioso administrativa.

Sin embargo, de haber dado una definición más clara del artículo 19 de la LOGJCC, la Corte Constitucional se percató que seguían existiendo inconsistencias en los procesos de ejecución de reparaciones económicas. No había una uniformidad al momento de sustanciar los procesos, pues en muchos casos, las partes presentaban contestaciones como si fuera una nueva demanda, los jueces disponían la apertura de términos de prueba, en donde se solicitaban múltiples informes periciales, escritos con alegaciones en derecho, llegando incluso a emitirse sentencias, para posteriormente recién ejecutar dicha sentencia, no considerando lo decidido por el Juez o Sala Constitucional.

En la sentencia N° 11-16-SIS-CC se prevé el proceso para el pago de la reparación económica cuando el sujeto obligado sea alguna institución del Estado. Primero, el juez de primera instancia, en el término de 10 días a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, debe remitir el expediente y la sentencia en que se ordenó la medida de compensación económica al órgano jurisdiccional contencioso-administrativo competente. El caso de que la Corte Constitucional sea quien emita la sentencia ordenando la medida de reparación económica, este órgano deberá remitir el expediente a la judicatura contencioso-administrativa en un término de 10 días de notificada la sentencia. (Corte Constitucional, 2016).

Como segundo paso, el órgano jurisdiccional competente debe avocar conocimiento de la causa en un término máximo de 5 días y, en este auto, ordenar la notificación a las partes procesales. Como tercer punto, en la misma providencia en que avocó conocimiento, el juez deberá nombrar un perito para que realice el cálculo de la reparación económica y se establecerá un término para que las partes procesales presenten la documentación que servirá de base para el informe pericial. El perito elaborará entonces su informe con sustento en esta documentación y en lo que conste en el expediente constitucional.

Cuarto, las partes podrán presentar sus observaciones al informe en el término de tres días después de recibirlo, y el juez analizará dichas observaciones que, de considerar justificadas, pedirá al perito realizar la corrección, aclaración o ampliación respectiva. Solo en caso de duda justificada el juez puede ordenar un nuevo peritaje. Es importante mencionar que son admisibles máximo dos peritajes. Por último, una vez concluida la fase de sustanciación, el juez deberá emitir su resolución motivada, a través de un acto resolutorio, en que se determinará el monto que debe ser pagado por el sujeto obligado, así como el término y condiciones de pago (Guerrero, 2020, p. 69).

La Corte Constitucional del Ecuador mediante Sentencia No. 26-16-IS/20, de fecha 23 de septiembre de 2020, ha expresado que las judicaturas o los jueces de primera instancia tiene el deber legal de remitir al Tribunal Contencioso correspondiente tanto el expediente como la sentencia que ordena la reparación económica y en caso de incumplir con esta obligación, la persona afectada tiene la posibilidad de dar inicio al proceso de ejecución. Como se aprecia, es en este punto donde nace el primer problema de la ejecución de una reparación económica, pues para iniciar dicho proceso es necesario la actuación de otro órgano jurisdiccional diferente al juez constitucional, ocasionado que cambie de unidad judicial y cayendo, obviamente, en retardos. Lo anterior, a pesar que la Corte Constitucional insiste en decir que es un proceso de ejecución en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos y no constituye un proceso de conocimiento.

En los siguientes literales de la regla interpretativa se establece que el Juez de lo Contencioso Administrativo competente deberá avocar conocimiento del proceso en el término de cinco días de recibido el proceso y en dicha providencia notificar a las partes, nombrar a un perito para la realización del cálculo de la reparación económica, quien realizará su informe teniendo como base la documentación que reposa en el expediente constitucional y la documentación aportada por las partes procesales. En la sentencia se menciona que “en caso de no contar con copias o el original del expediente constitucional inicial, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, avocará conocimiento de la causa y solicitará de forma inmediata que el juez de instancia remita el expediente respectivo, luego de lo cual nombrará perito y procederá conforme fue señalado precedentemente”. Es decir, se dilata la obtención de la reparación económica para la persona afectada.

Como se ha venido analizando, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al igual que las demás sentencias constitucionales, contemplan que la vía idónea para la ejecución de reparaciones económicas cuando el sujeto obligado es el estado se ventilan ante el Tribunal Contencioso Administrativo. La sentencia que se analiza es una regla de carácter erga omnes, es decir, que tiene efectos generales, pero lo decidido por la Corte Constitucional ocasiona una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pues si bien se accede a la justicia y se reconoce el derecho vulnerado, al momento de lograr su ejecución de forma retardada genera un quebrantamiento en principios constitucionales como la celeridad y la economía procesal. Se demora causa al esperar que la documentación que remite el juez constitucional de primera instancia sea recibida en el Tribunal Contencioso Administrativo respectivo, con las piezas procesales correctas o copias del expediente constitucional integro.

Como se ha descrito, el procedimiento para la ejecución de una reparación económica, aparentemente es ágil, sencillo y rápido, pues si se lee la resolución, se concede a los sujetos procesales términos de tres a cinco días para remitir documentación o presentar observaciones al informe pericial. Sin embargo, como se ha analizado en líneas anteriores presenta ciertos inconvenientes que lo dilatan, no obteniéndose así una verdadera reparación integral a la víctima, por lo que no se considera que la competencia debería ser de los jueces contencioso administrativos, sino de los jueces constitucionales de primer nivel que conocieron y resolvieron la causa, tal y como se ejecuta en los casos en que el sujeto obligado es un particular.

Es relevante señalar que la propia Corte Constitucional en un considerable número de causas, ha ejecutado la reparación económica directamente, lo que sirve de fundamento en el presente artículo, para ratificar que la competencia de ejecución debe tenerla el juez de primera instancia. Por ejemplo, las Sentencias N° 50-13-IS/19, 108-14-EP/20 y, N° 26-16-IS/20, en las cuales los jueces constitucionales manifestaron que “remitir el proceso a la jurisdicción contencioso administrativa generaría una demora innecesaria en la ejecución integral de la medida de reparación económica dispuesta en dicha sentencia, así como una afectación desproporcionada en las y los accionantes por el tiempo y los recursos que deberán invertir ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

Por todo lo expuesto, se considera que existe una trasgresión de derechos cuando la competencia se deriva a la jurisdicción contencioso-administrativa, pese a que en las sentencias citadas la Corte Constitucional expresa que la ejecutan directamente por cuanto existe “información necesaria” para determinar la reparación económica. Así, en toda acción de protección al momento de su tramitación y audiencia, el juez constitucional debe tener las pruebas contundentes para demostrar una vulneración de derechos lo cual se reconoce a través de una sentencia. También en todo proceso constitucional en que el juez ordene la reparación económica se encuentran los documentos necesarios para su ejecución, más aún que en la reglas para la sustanciación de los procesos de determinación económica, en el literal 7.b.5 se establece que: “En caso de no contar

con copias o el original del expediente constitucional inicial, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, avocará conocimiento de la causa y solicitará de forma inmediata que el juez de instancia remita el expediente respectivo”.

Se concluye que es innecesario remitir el proceso a otro juez que no sea el que emitió la sentencia, a decir de la Corte Constitucional, porque “el paso del tiempo distorsiona la efectividad de las decisiones jurisdiccionales e incide de manera relevante en la situación jurídica de las y los beneficiarios de las medidas de reparación”. Además, el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 142, contempla que es competencia de los jueces de instancia la ejecución de sentencias, de igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en sus artículos 21 y 163, determina que los jueces están obligados a ejecutar las sentencias que hayan emitido en materia constitucional, entonces pues, no es procedente delegar la competencia a otro juez que no ha emitido pronunciamiento alguno sobre la declaratoria de vulneración de derechos, más aun cuando la naturaleza jurídica de estos procesos responde a la sencillez, rapidez y eficacia de su tramitación.

De lo dicho se hace necesario proponer al órgano rector respectivo, conforme lo prevé el artículo 84 de la CRE, que redacte normas claras y no contradictorias entre sí, en las que se determine que la competencia de la ejecución de una reparación económica ordenada en sentencia de acción de protección, producto de la determinación de un derecho vulnerado, no sea desplazada sino que continúe siendo del juez constitucional que conoció y resolvió la causa en primera instancia, a fin de que precautelar el derecho a la tutela judicial efectiva y los principios de celeridad, economía procesal e intermediación.

3. Discusión

El retardo en la administración de justicia ha sido un tema de discusión en todo momento debido a la política pública, el desarrollo y modernización del poder judicial y su cultura jurídica. Este retardo se contrapone a la tutela judicial efectiva de los derechos que garantiza a toda persona que acude al órgano jurisdiccional, a obtener una respuesta a su pretensión, sujetándose a principios como la celeridad, la intermediación y la economía procesal, es decir, que además de acceder a la justicia es necesario que esta justicia de una respuesta motivada, rápida, sin dilaciones, sin generar mayor cantidad de recursos.

En la norma constitucional los plazos establecidos generan una expectativa de que el proceso que se inicia para obtener respuesta sobre la vulneración de un derecho será “ágil, sencillo y eficaz”. Sin embargo, la realidad procesal es otra, pues como se ha analizado las contradicciones en las normas jurídicas generan dudas al momento de sustanciar o ejecutar una causa, como es el caso de la competencia de la ejecución de una reparación económica ordenada en una acción de protección, que conforme a lo previsto en los artículos 142 del Código Orgánico de la Función Judicial y 21 y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,

correspondería a los jueces de primera instancia; No obstante. existe una contradicción con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la sentencia con carácter erga omnes N° 011-16-SIS-CC emitida por Corte Constitucional, que determinan que el órgano competente es el Tribunal Contencioso Administrativo.

Este procedimiento tiene una serie de pasos, de los cuales, para efectos de la presente investigación, se analizan y son de interés, tres de ellos:

Paso uno: existe un término de 10 días para que el juez de primera instancia remita al correspondiente Tribunal Contencioso Administrativo el expediente y la sentencia constitucional en la que se ordena la medida de reparación económica. El mismo proceso se deberá seguir en caso de que sea la Corte Constitucional que emita la sentencia que ordene la medida de reparación económica.

Paso dos: el órgano jurisdiccional (Tribunal Contencioso Administrativo) competente debe avocar conocimiento de la causa en un término máximo de 5 días y, en este auto, ordenar la notificación a las partes procesales. Al mismo tiempo que el Tribunal avoca conocimiento del caso de reparación, debe designar a un perito para que realice el cálculo de la reparación económica y se establecerá un término para que las partes procesales presenten la documentación que servirá de base para el informe pericial.

Paso tres: todo concluye con un acto resolutorio (debidamente motivado) en el que se determinará el monto que debe ser pagado por el sujeto obligado (Estado), así como el término y condiciones de pago.

El proceso anterior tiene la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva y todo lo que ello conlleva, pues a simple vista es un proceso sumario, relativamente corto, para lograr una ejecución de sentencia, más sin embargo, la realidad es otra, pues debido a que los Tribunales Contenciosos Administrativos ya tienen una carga de trabajo extensa, al haberle arrogado la competente adicional su carga aumenta y por ende hace que la ejecución demore más de lo debido, por lo que no deben ser los órganos jurisdiccionales con competencia exclusiva para obligar al Estado a pagar una reparación económica.

Cada uno de los jueces de primera instancia que conocen de materia constitucional y han emitido una sentencia respecto de una reparación económica, pueden llevar a cabo el mismo proceso de tres pasos establecido en párrafos anteriores, Cuando no se cumple el procedimiento se vulnera la tutela judicial efectiva.

Si bien la naturaleza misma de la relación Estado-ciudadano coadyuva a la exclusividad de los Tribunales Contenciosos Administrativos para conocer casos en los que el Estado debe desembolsar alguna suma de dinero, este razonamiento no tiene ningún sustento teórico ni práctico,

cuando se transfiere la competencia de ejecución de reparación económica a estos tribunales en material constitucional (acción de protección). Puesto que es claro que el derecho administrativo regula las relaciones entre el Estado y los administrados o ciudadanos, pero dicho postulado no debe conducir a concluir que un Tribunal Contencioso Administrativo, por el hecho de contener la palabra “Administrativo”, es el único órgano jurisdiccional que puede ordenarle al Estado el pago de una reparación económica, más aún cuando se ha demostrado las dilaciones que se generan en esta etapa de ejecución, que ha sido advertida por la propia Corte Constitucional en varias sentencias.

4. Conclusiones

Las disposiciones emanadas para hacer efectiva la reparación económica, al tenor de lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no guardan armonía con la naturaleza de la acción de protección ecuatoriana, ya que dilatan el proceso al obligar a las partes a someterse ante un nuevo órgano jurisdiccional que ejecute la reparación económica, como resultado de la afectación a los derechos fundamentales de las víctimas por parte de una institución pública.

En la legislación ecuatoriana existe un conflicto de normas entre las competencias para realizar ejecución de sentencias establecido en el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial que determina que es atribución de los jueces de instancia y el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que la competencia para ejecutar la sentencia constitucional de reparación económica es atribución de los Tribunales Contencioso Administrativos.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no regula los procedimientos para sustanciar los juicios de reparación económica dentro de las garantías jurisdiccionales, ante el mismo juez o ante la jurisdicción contencioso administrativa, lo que produce un vacío legal que tiende a dilatar los procesos excesivamente generando así que la víctima de vulneración de derechos constitucionales, no pueda acceder efectivamente a la reparación integral oportunamente, pues derivar la competencia a otro órgano jurisdiccional genera un nuevo proceso, es por eso que la competencia de ejecución de la reparación económica en acciones de protección en contra de Instituciones Públicas, debe trasladarse a los jueces de primer nivel que conocieron la acción.

Referencias bibliográficas

- Abad, S. (2004). *El proceso constitucional de amparo*. Gaceta Jurídica.
- Alonzo, D. (2015). *Las audiencias y el principio de celeridad y economía procesal*. Universidad Técnica de Ambato.
- Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito: Registro Oficial Suplemento 52.
- Bustamante, V. (2017). De víctimas a sobrevivientes: implicaciones para la construcción de paces en Colombia. *Revista de Sociología y Antropología: VIRAJES*, 1(19), 147-163.
- Carrasco, M. (2020). La definición constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva. *Revista de Derecho Político*, 13-40.
- Carrión, E. (2007). *Curso de Derecho Civil*. Editorial jurídica ONI.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia N° 011-16-SIS-CC . Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional. (2020). Sentencia No. 26-16-IS/20 . Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Cueva, L. (2010). *Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Tomo I*. Ediciones Cueva Carrión.
- Gurrero, J. (2020). *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Guzmán, M. (2019). El principio constitucional de la tutela judicial efectiva vulnerado por la acción de nulidad de sentencias. *Iustitia Socialis*, IV (6) 135-145. DOI: 10.35381/racji.v4i7.366
- Henao, J. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. *Revista de Derecho Privado*(28), 277-366.
- Herrán, O. (2013). El alcance de los principios de la administración de justicia frente a la descongestión judicial en Colombia. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 16(32)105-122. <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v16n32/v16n32a07.pdf>
- Jarama, Z., Vásquez, J., y Durán, A. (2019). El principio de celeridad en el código orgánico general de procesos, consecuencias en la audiencia. *Revista Universidad y Sociedad*, 11(1), 314-323. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v11n1/2218-3620-rus-11-01-314.pdf>
- Larrea, J. (2009). *Derecho Civil del Ecuador*. Quito: Librería jurídica ONI.
- López-Zambrano, A. (2018). La acción de protección su eficacia y aplicación en el Ecuador. *Revista científica Dominio de las Ciencias*, 4(1) 155-177. <https://dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/729>
- Machado, L., Medina, R., Vivanco, G., Goyas, L., y Betancourt, E. (2017). Reparación integral en el sistema jurídico ecuatoriano; ¿derecho público o privado? *Revista Espacios*, 30(9), 14-27. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n09/a18v39n09p14.pdf>
- Mendoza, M. (2017). Reparación para las víctimas en el Municipio de Tumaco. *Análisis Político* (90), 121-139. https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/21899/Reparacion_para_las_victimas_en_el_municipio_de_tumaco.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Moreno, J. (2016). La responsabilidad extracontractual del Estado en el Ecuador: las limitaciones en el marco jurídico. *Revista Iuris*, 1(15), 103-135. <https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/27750/1/1176-3598-1-PB.pdf>

- Gallegos, R. (2019). El principio de inmediación y la actividad probatoria en la normativa procesal ecuatoriana. *INNOVA Research Journal*, 4(2), 120-131. <https://doi.org/10.33890/innova.v4.n2.2019.978>
- Sagüés, N. (2006). *Derecho procesal constitucional. Logros y obstáculo*. Ad-Hoc.
- Soletto, H., y Grané, A. (2019). *La reparación económica a la víctima en el sistema de justicia*. Dykinson.
- Tayro, E. (2016). La videoconferencia. Un nuevo enfoque del principio de inmediación procesal. *Revista Oficial del Poder Judicial. Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*, 8(10), 547-559. <https://doi.org/10.35292/ropj.v8i10.251>
- Zambrano, S. (2016). El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador. *Tla-melaua*, 9(39), 58-78. <http://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v9n39/1870-6916-tla-9-39-00058.pdf>

Citación/como citar este artículo: Llor, J. Flores, G. y Reyna, M. (2022). La competencia en Ecuador para ejecutar reparación económica en acciones de protección en contra del Estado *Nullius*, 3(2), 114 – 130. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6795252>