

Quito, D.M., 13 de octubre de 2022

CASO No. 56-18-IS

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

SENTENCIA No. 56-18-IS/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción de incumplimiento de la sentencia de 15 de mayo de 2018, emitida en el marco de una acción de protección, ya que la accionante inobservó los requisitos para la presentación de su demanda según el artículo 164 de la LOGJCC.

I. Antecedentes y procedimiento

A. Antecedentes procesales

1. El 25 de abril de 2018, Elizabeth Kathleen Campbell presentó una acción de protección con medidas cautelares, en contra del alcalde y del procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baños de Agua Santa (GAD de Baños), la Comisaría Municipal de Baños, la Policía Municipal de Baños, y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, exigió que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la resolución con que se le impuso una multa de USD 37,50.¹
2. El 15 de mayo de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Baños (Unidad) aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución.² El GAD de Baños y la Comisaría Municipal de Baños interpusieron recurso de apelación.

¹ Acción de protección No. 18331-2018-00180. La accionante alegó que la Comisaría Municipal le impuso erróneamente una multa de USD 37.50 dólares y decomisó sus artículos, por haber infringido el artículo 23 de la Ordenanza que regula el Uso, Funcionamiento y Administración de Plazas y Mercados, Ferias populares y/o Centros Comerciales Populares Minoristas del cantón Baños, que prohíbe la venta informal dentro de espacios públicos. La accionante manifestó que no es vendedora informal.

² La Unidad señaló la vulneración al debido proceso en las garantías a la defensa y a la motivación, y evidenció que no se desvirtuó en forma adecuada el principio de inocencia de la accionante. La Unidad ordenó retrotraer los efectos hasta los anteriores a la resolución. Como medidas de restitución, ordenó (i) la devolución de la multa más intereses legales generados desde la fecha de pago hasta la de su inmediata devolución a favor de la accionante, (ii) que el GAD de Baños presente disculpas públicas a la accionante, (iii) como medida de no repetición, que se remita la sentencia a la máxima autoridad del GAD de Baños, a fin de que tome correcciones pertinentes. Finalmente, rechazó la solicitud de medidas cautelares por improcedentes.

3. El 21 de junio de 2018, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (Sala) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia³.

B. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 23 de julio de 2018, Elizabeth Kathleen Campbell (accionante) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia de 15 de mayo de 2018, en contra del GAD de Baños, ante la Corte Constitucional del Ecuador.
5. El 2 de agosto de 2018, la causa fue sorteada y su conocimiento correspondió a la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
6. El 25 de julio de 2019, la causa fue sorteada y su conocimiento correspondió al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
7. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
8. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de agosto de 2022, y solicitó que la Unidad presente un informe motivado.
9. El 29 de agosto de 2022, la Unidad presentó su informe.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con el artículo 436, número 9, de la Constitución y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

11. La decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita es la sentencia de 15 de mayo de 2018, dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Baños, que resolvió lo siguiente:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA se declara con lugar y por tanto se acepta la acción de protección [...] por cuanto la entidad accionada violó el derecho fundamental a un debido proceso; y en ello los derechos la defensa (sic), obtener una resolución motivada, a que se respete el principio de inocencia [...] así como el derecho fundamental a la seguridad jurídica [...]”.

³ En apelación el proceso fue signado con el No. 18112-2018-00022.

12. Y, consecuentemente, como medidas de reparación se ordenó:

12.1. *“Dejar sin efecto la resolución emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, Comisaría Municipal, a través de la cual se ha sancionado a CAMPBELL ELIZABETH KATHLEEN condenándole al pago de una multa de TREINTA Y SIETE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA CON CINCUENTA CENTAVOS (\$37.50) y por tanto se retrotraerán los efectos hasta los anteriores a la resolución en mención [...]”.*

12.2. *“Disponer como medida de restitución:*

a. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa GADBAS proceda a la INMEDIATA DEVOLUCIÓN del valor cancelado por CAMPBELL ELIZABETH KATHLEEN al GADBAS; esto es la suma (\$37.50), más los intereses legales generados desde la fecha de pago hasta la de su inmediata devolución, devolución que no podrá efectuarse más allá de diez días término bajo prevenciones de ley.

b. La entidad accionada presentará disculpas públicas en favor de la accionante [...] 1.- En un medio escrito; 2.- En un medio de radiodifusión, en el que dejará sentadas las disculpas a la accionante por la resolución falta de motivación emitida y el daño generado, disculpas que deberán efectuarse en el término máximo de quince días posteriores a la ejecutoría (énfasis añadido)”.

12.3. *“Se dispone como garantía de no repetición de los hechos sucedidos: Remitir copia certificada de la sentencia al Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa GADBAS (sic) a fin de que se (sic) en forma inmediata se tomen las acciones correctivas pertinentes”.*

12.4. *“Como disposiciones generales se dispone [...] oficiarse una vez ejecutoriada la presente sentencia, a la Defensoría del Pueblo; a fin de que dé seguimiento al cumplimiento de la misma por parte de la entidad accionada”.*

IV. Pretensión y fundamentos

A. De la parte accionante

13. La accionante alega que el GAD de Baños, a la fecha de interposición de la acción de incumplimiento (23 de julio de 2018), no ha cumplido con la sentencia de 15 de mayo de 2018 en los plazos ordenados. Señala que ha *“recibido notificación solamente del intento de hacer un depósito judicial en el BanEcuador, y la notificación del (sic) intención de pagar [...] solamente el principal de \$37,50 pero no los intereses legales*

ordenados por la sentencia”. Además, indicó que no ha “leído ni escuchado ni he sido notificado de las disculpas públicas”⁴.

14. Finalmente, la accionante solicita que se acepte su demanda, que se sancione al GAD de Baños y sus dependencias, y que se disponga la reparación por daños y perjuicios.

B. De la parte accionada

15. El juez, en su informe, solamente hace cita textual de un supuesto “*informe de cumplimiento emitido por la defensoría del pueblo*”⁵ y anexa varios documentos.

V. Cuestiones previas

16. El artículo 164 de la LOGJCC establece el trámite para la acción de incumplimiento, en lo pertinente, los numerales 1, 2 y 3, señalan:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.

2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.

17. En esta línea, la Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC.

18. De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: (i) que la persona afectada haya solicitado al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, y (ii) que el juez executor se haya rehusado a remitir el

⁴ Demanda acción de incumplimiento, foja 93.

⁵ Oficio N.º 0570-UJM-B-2022 de 26 de agosto de 2022, expediente físico, foja 46. Los documentos que se anexó, corresponden a copias del expediente en fase de ejecución.

expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, o no lo haga oportunamente.⁶

19. Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.⁷ La Corte ha establecido que el *plazo razonable* es el tiempo que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional, ya que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁸
20. Si bien, en otras causas de acción de incumplimiento, la Corte Constitucional ha analizado el fondo de la acción y la actuación de los jueces ejecutores, en atención al gran número de causas represadas y para que no se retarde más la ejecución de un fallo constitucional; este Organismo ha dado eficacia al alcance de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, respecto a la procedibilidad de la acción de incumplimiento, así la sentencia No. 103-21-IS/22 ha establecido la necesidad de un examen previo de los requisitos de procedencia de las acciones de incumplimiento. Por ello, las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC.
21. En este caso, la accionante presentó directamente la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional; por lo que, se verificará si esta acción cumple con los presupuestos del párrafo 16 *supra*, que buscan evitar que la acción de incumplimiento sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces y las juezas de instancia⁹. Después de esta verificación, si es necesario se continuará con el análisis de los cargos de la accionante.
22. Sobre el requisito (i), de la revisión del expediente, esta Corte constata que la accionante no solicitó al juez executor el cumplimiento de su decisión, ni requirió la remisión del expediente a la Corte Constitucional con el informe correspondiente. Al contrario, presentó directamente la acción de incumplimiento ante este Organismo sin cumplir el requisito establecido en el artículo 164, número 2, de la LOGJCC.
23. Sobre el requisito (ii), la Corte observa que, como consecuencia de no haberse cumplido el requisito anterior, tampoco existe constancia de que la Unidad se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, o no lo haya cumplido de forma oportuna. Por tanto, la accionante incumplió con el requisito establecido en el artículo 164, número 3, de la LOGJCC.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 36.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 61-20-IS/21, párr. 30.

⁸ LOGJCC, artículo 164 número 1. Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 31.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 29.

24. Además, sobre el *plazo razonable que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión*, la Corte observa que la sentencia de segunda instancia fue dictada el 21 de junio de 2018, mientras que la accionante presentó la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional el 23 de julio de 2018; es decir, en un mes y dos días se planteó esta acción, sin que medie un *plazo razonable* para que la jueza ejecute las medidas adecuadas para el cumplimiento integral de su sentencia, obviando de esta manera las disposiciones legales sobre la ejecutoriedad de la decisión y también el carácter subsidiario que caracteriza a la acción de incumplimiento¹⁰, porque la accionante ya había presentado la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional de forma inmediata, antes que la Unidad haya continuado con la ejecución de su decisión.
25. La accionante al no permitir que la Unidad tenga la oportunidad de ejecutar las *medidas adecuadas y pertinentes* para el cumplimiento de la sentencia constitucional, inobservó el artículo 164, número 1, de la LOGJCC.
26. Por lo expuesto, la accionante incumplió con los requisitos del artículo 164 de la LOGJCC, y la Corte Constitucional no puede asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia constitucional, y no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.
27. Finalmente, esta Corte recuerda que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata, siendo obligación de los jueces ejecutar todas las medidas adecuadas para que se cumplan sus sentencias integralmente, por lo que, la Unidad debe ejecutar la sentencia de 15 de mayo de 2018, adoptando los mecanismos necesarios para el cumplimiento integral de la decisión.¹¹

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Rechazar la acción de incumplimiento No. 56-18-IS.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. No. 61-20-IS/21, párr. 37; sentencia No. 103-21-IS/22, párr. 27. La Corte estableció que: la acción de incumplimiento es *subsidiaria*, lo que implica que los jueces de instancia deberán utilizar todos los medios *adecuados y pertinentes* para ejecutar sus decisiones. En el caso de que los jueces ejecutores no hayan logrado ejecutar las sentencias, o, que los mecanismos de ejecución sean *ineficaces*, le corresponde a la Corte ejercer esta competencia.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 14-16-IS/21, párr. 21. La Corte Constitucional tiene la atribución exclusiva de declarar el incumplimiento de una sentencia constitucional, así como también puede dictar las sanciones correspondientes por tales incumplimientos, los juzgadores de instancia en garantías jurisdiccionales están en la obligación de hacer cumplir la decisión por todos los medios posibles, en razón del artículo 163 de la LOGJCC.

2. Disponer a la jueza la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Baños que adopte los mecanismos necesarios para el cumplimiento integralmente e inmediato de la sentencia de 15 de mayo de 2018.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 13 de octubre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL