

Quito, 31 de agosto de 2022

**CASO No. 15-18-IS**

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

**SENTENCIA No. 15-18-IS/22**

**Tema:** La Corte analiza el cumplimiento de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua que aceptó una acción de protección relacionada con el pago por el uso de un espacio en un mercado municipal. Luego del análisis, la Corte desestima la acción al verificar que la pretensión radica sobre un hecho superviniente no resuelto por la acción de protección.

**I. Antecedentes procesales**

1. El señor Jaime Oswaldo Robayo Romero (en adelante, “el accionante”) presentó una acción de protección con una solicitud de medidas cautelares en contra de Luis Amoroso Mora y Edwin Usiña Sánchez, en sus entonces calidades respectivas de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (en adelante, “GAD de Ambato”). En su demanda, impugnó el acto administrativo mediante el cual declararon vacante el local que ocupaba en el Centro Comercial Popular Simón Bolívar. Este proceso fue signado con el número 18371-2015-00282.
2. El 07 de agosto de 2015, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Ambato (en adelante, “la Unidad Judicial”) aceptó la acción de protección al determinar la vulneración del debido proceso y del derecho a la defensa del accionante. El GAD de Ambato interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 22 de septiembre de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua rechazó el recurso de apelación y confirmó íntegramente la sentencia subida en grado.
4. El 01 de marzo de 2018, el accionante presentó un escrito ante la Unidad Judicial mediante el cual señalaba que el GAD de Ambato había incumplido con la sentencia favorable de su acción de protección. En tal sentido, solicitó que el proceso sea elevado a este Organismo para el trámite correspondiente de la acción de incumplimiento.
5. El 08 de marzo de 2018, la Unidad Judicial, previo a remitir el proceso de la acción de incumplimiento, realizó un requerimiento al GAD de Ambato para que se

pronuncie respecto del alegado incumplimiento, así como ordenó la realización de una inspección sobre el uso del local en el Centro Comercial Popular Simón Bolívar. En atención a este pedido, el 14 de marzo de 2018, el GAD de Ambato ingresó información relacionada con el alegado incumplimiento de la sentencia. Asimismo, el 15 de marzo de 2018, el accionante presentó información relativa al presunto incumplimiento en el que habría incurrido el GAD de Ambato.

6. El 26 de marzo de 2018, la Unidad Judicial presentó a este Organismo el informe sobre un presunto incumplimiento de la sentencia por parte del GAD y remitió el expediente para el inicio de la respectiva acción.
7. El 04 de abril de 2018, el Pleno de este Organismo sorteó la causa a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza. Posteriormente, la causa fue resorteada al exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Después de la renovación parcial de los nuevos jueces y jueza de esta Corte, el 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. A continuación, el 09 de mayo de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó al GAD de Ambato, como sujeto obligado, que presente un informe de descargo sobre la sentencia alegada como incumplida.
8. El 25 de julio de 2022, el juez sustanciador solicitó a la Unidad Judicial que remita un informe de descargo sobre el estado de la ejecución de la sentencia. La Unidad Judicial contestó este pedido el 28 de julio de 2022. Además, el 03 y el 17 de agosto de 2022, el accionante presentó mayor información sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de la acción de protección por parte del GAD de Ambato.
9. El 16 de agosto de 2022, el GAD de Ambato ingresó su informe de descargo a este Organismo.

## **II. Competencia**

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

## **III. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa**

11. El fallo alegado como incumplido es la sentencia dictada el 07 de agosto de 2015 por la Unidad Judicial de Trabajo de Ambato y confirmada íntegramente por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, la cual, en su parte pertinente, dispuso:

*“(...) se acepta la acción de protección propuesta por parte del señor: JAIME OSWALDO ROBAYO ROMERO en contra del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE AMBATO, a través de sus representantes legales así como del Ingeniero Jonathan Álvarez León, en calidad de Director de Servicios Públicos del GADMA e Ingeniero Miguel Avila Yáñez, Administrador del Centro Popular Simón Bolívar respectivamente, por la violación de las garantías fundamentales del derecho al debido proceso y derecho a la defensa, del actor, previstas en el Art. 76 de la Constitución de la Republica, pues al declarar vacante su local o puesto comercial conferido en arrendamiento, se ha violentado el derecho al trabajo del accionante, que es un derecho y un deber social que debe tutelar el Estado a través de sus funcionarios. 11.1.- Conforme lo establece el Art. 18 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone las siguientes medidas de reparación integral. 1.- Dejar sin efecto la resolución emitida por parte del Ing. Jonathan Álvarez, DIRECTOR DE SERVICIOS PUBLICOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD AMBATO, mediante oficio signado con el código DSP-15-0081, resolución por demás inmotivada, que a las claras de igual forma desconoce las garantías y derechos fundamentales del legitimado activo, con lo cual sin un proceso previo da por terminado el contrato de arrendamiento mantenido con el señor JAIME ROBAYO ROMERO, por lo tanto de igual forma como consecuencia de ello se deja sin efecto lo dispuesto por parte del Director Financiero señor Ney Abedrabo, mediante resolución DF-15-231, en tal virtud se posibilitará que el señor JAIME ROBAYO ROMERO, titular del derecho violado pueda continuar realizando sus actividades de trabajo en el mencionado local restableciéndose a la situación anterior a la vulneración de sus derechos fundamentales (...)”.*

#### **IV. Alegaciones y fundamentos**

##### **a. Por el accionante Jaime Oswaldo Robayo Romero**

- 12.** En lo esencial, el accionante menciona que el oficio No. DSP-15-0081<sup>1</sup> y la resolución No. DF-15-231<sup>2</sup> emitidas en el año 2015, por el GAD de Ambato “*se mantienen vigentes por lo que durante siete años contados a la presente fecha no se [l]e ha restituido [su] derecho al trabajo*”. Alega, además, que dicho GAD habría incumplido con las medidas cautelares ordenadas dentro de su proceso, en relación con “*el desalojo y desocupación (...) [del] local número 33 del Centro Comercial Simón Bolívar*” y la consecuente declaratoria de vacancia de dicho bien.

<sup>1</sup> Oficio No. DSP-15-0081 firmado por Jonathan Álvarez, director de servicios públicos del GAD de Ambato, dirigido a Ney Abedrabbo, director financiero del GAD de Ambato (foja 48 -vuelta-, del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282). Este oficio notifica a la Dirección Financiera del GAD sobre los incumplimientos en los que habría incurrido el accionante y la resolución de que concluya el contrato de arrendamiento del local que usaba.

<sup>2</sup> Resolución No. DF-15-231 firmada por Ney Abedrabbo, director Financiero del GAD de Ambato, dirigido a Jaime Robayo Romero (foja 14 del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282). En su parte resolutive señala: “*Acoger la petición presentada, a esta Dirección [en referencia al oficio No. DSP-15-0081]. // · La Sección Rentas en base a la copia de la presente Resolución ha procedido a la suspensión de la emisión de los títulos de arrendamiento del local #33 del C.C.P. Simón Bolívar. // · Que la Sección Tesorería proceda a efectivizar la garantía depositada recuperando los valores de arrendamiento de locales en plazas y mercados pendientes de pago.*” (sic)

Indica que este incumplimiento causó que presente una denuncia penal por el delito de incumplimiento de decisiones de autoridad competente, la cual después de no haber avanzado de su fase de investigación, habría sido archivada.

13. Adicionalmente, manifiesta que, dentro de los impuestos municipales, el GAD de Ambato le intenta cobrar rubros que la sentencia de acción de protección cuyo incumplimiento se reclama habría dejado sin efecto. Además, indica que el GAD nuevamente procedió con el desalojo y, por lo tanto, no habría cumplido con la sentencia de la acción de protección.

**b. Por parte de la Unidad Judicial del Trabajo de Ambato, responsable de la ejecución**

14. En el informe de 26 de marzo de 2018 presentado a este Organismo y que originó la presente causa, la Unidad Judicial hace un recuento del origen de la acción de protección, así como de la petición presentada por el accionante sobre el alegado incumplimiento. Manifiesta que el día 12 de marzo de 2018, llevó a cabo la inspección judicial en la cual se constató que el local No. 33 “*se encontraba cerrado y con candado*”, con lo cual la administración del mercado les informó que debido a otro proceso sancionatorio por la falta de pago de los cánones de arrendamiento, el GAD de Ambato terminó este contrato.
15. Señala que, después de que ambas partes agregaron documentación al expediente, “*resulta incierto que lo ordenado en sentencia se haya cumplido a cabalidad por el GADMA, (...) no se aprecia que se lo haya hecho a cabalidad, tal es así que, en la impresión de las consulta de DEUDAS PENDIENTES - CIU # 191556 - contribuyente ROBAYO ROMERO JAIME OSWALDO además de aparecer títulos pendientes de pago PENDIENTES por concepto de patentes municipales, figuran títulos de crédito PENDIENTES de pago por concepto de ARRENDAMIENTO DE LOCALES (MERCADO SIMON BOLIVAR) del año dos mil catorce, titulo 147300 por el valor de USD 14. 06 EMITIDO para su pago a ROBAYO ROMERO JAIME OSWALDO, quien es el titular de la presente acción*” (sic). Agrega que verifica la existencia de nuevo proceso sancionatorio, el cual no “*amerit[a] ningún pronunciamiento (...), por no ser la naturaleza de la presente acción*” (sic).
16. En el escrito ingresado el 28 de julio de 2022, la Unidad Judicial señaló que el actual titular es el juez Sandro Paúl Pérez Sánchez, quien ejerce sus funciones desde el 06 de julio de 2021. Además, que “*no se encuentra ningún comunicado del legitimado pasivo que informe respecto a si cumplió o no la sentencia dictada dentro del expediente de acción protección signada con el No.- 18371-2015-00282*”. Por este motivo, solicita la remisión de “*copias certificadas del expediente*”.

**c. Por parte del GAD de Ambato, entidad obligada del cumplimiento**

17. En el escrito ingresado como informe de descargo el 16 de agosto de 2022, el GAD de Ambato manifiesta que adjunta documentación de respaldo “*certificando que el local interior 33 del Centro Comercial popular Simón Bolívar está cerrado con las pertenencias del señor Jaime Oswaldo Robayo Romero y dicho local no ha sido ocupado por otra persona; revisando en el sistema cabildo que dispone el GAD Municipalidad de Ambato el señor Jaime Oswaldo Robayo Romero, sigue catastrado en el local interior 33 del Centro Comercial Popular Simón Bolívar y están emitidos títulos por concepto de arriendo hasta mayo de 2017*”.
18. Menciona, asimismo, que el 12 de junio de 2017, fue emitida la resolución No. DSP-17-025, mediante la cual “*se constató que el señor Robayo Romero Jaime Oswaldo, adjudicatario del local N°. 33 con giro de negocio, cabinas telefónicas, no estaba abriendo su local normalmente (...) y esta[ba] adeudando el pago del arriendo (...)*”. Por lo cual, al incumplir con las ordenanzas vigentes, la sanción aplicable era la terminación del contrato. Manifiesta también que la sentencia de la acción de protección fue cumplida porque se dieron de baja el oficio y la resolución impugnados, y que existen títulos de crédito emitidos a nombre del accionante, pendientes de pago “*por concepto de ARRENDAMIENTOS LOCALES (MERCADO SIMÓN BOLÍVAR) LOCAL n°. 33, POR LOS AÑOS (2014, MES 8); (2015, MES 9,10,11,12); (2016, MES 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12); (2017, MES 1,2,3,4,5)*” (sic).

### V. Planteamiento del problema jurídico

19. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar que una decisión constitucional haya sido cumplida íntegramente. Al tratarse de una garantía subsidiaria, esta acción debe ser ejercida solamente cuando los mecanismos empleados por las autoridades judiciales encargadas de la ejecución no han sido eficaces.<sup>3</sup> Vale destacar que la Unidad Judicial ejecutora fue la que remitió el expediente para el inicio de la presente acción. Por lo anterior, esta Corte resalta que las autoridades judiciales investidas de jurisdicción en materia constitucional tienen la obligación de ejecutar sus decisiones, por lo cual tienen el deber de “*adoptar todas las medidas a su alcance para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla*”<sup>4</sup>.
20. En este caso, el accionante manifiesta que el fallo emitido en la acción de protección No. 18371-2015-00282 emitido por la Unidad Judicial del Trabajo de Ambato, no habría sido cumplido debido al cobro de determinados rubros –que dicha sentencia habría dejado sin efecto– y porque nuevamente fue impedido de ejercer su actividad económica en el local comercial que ocupaba, fruto de un nuevo procedimiento sancionatorio (párrafos 12 y 13 *supra*). Por su parte, la Unidad Judicial manifiesta que “*resulta incierto*” el estado de ejecución por parte

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 26; Sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 40; Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22.

<sup>4</sup> Según artículo 21 de la LOGJCC. Asimismo, ver: Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 26.

del sujeto obligado, el GAD de Ambato (párrafo 15 *supra*). Finalmente, el GAD de Ambato manifiesta que los actos impugnados fueron dejados sin efecto, pero que en junio del 2017, el accionante fue sancionado nuevamente debido a incumplimientos de la normativa local vigente, por lo que la sanción aplicable era la terminación; asimismo, indica los rubros que estarían pendientes de pago por parte del accionante (párrafo 18 *supra*).

21. En tal sentido, para atender a la naturaleza de la acción propuesta, corresponde plantear el siguiente problema jurídico: ¿Fue cumplida o no la sentencia emitida en el juicio de acción de protección 18371-2015-00282 por parte del GAD de Ambato, al emitir una nueva sanción a través de la resolución administrativa de 12 de junio de 2017?

## **VI. Resolución del problema jurídico**

**Problema jurídico único: ¿Fue cumplida o no la sentencia emitida en el juicio de acción de protección 18371-2015-00282 por parte del GAD de Ambato, al emitir una nueva sanción a través de la resolución administrativa de 12 de junio de 2017?**

22. En esta sección analizará el cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia de la acción de protección No. 18371-2015-00282 y determinará que estas medidas fueron cumplidas, por lo que la presente acción resulta improcedente.
23. Conforme consta en el párrafo 11 de esta decisión, la sentencia alegada como incumplida declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de la defensa y al trabajo en perjuicio del accionante, y consecuentemente, dispuso dos medidas de reparación integral a ser cumplidas por el GAD de Ambato, que pueden ser resumidas de la siguiente forma:
- i) Dejar sin efecto el oficio No. DSP-15-081<sup>5</sup> que contiene la notificación a la Dirección Financiera del GAD de Ambato sobre la resolución sancionatoria que terminó el contrato de arrendamiento del accionante sobre el local comercial que ocupaba; y,
  - ii) Dejar sin efecto la resolución No. DF-15-231<sup>6</sup>, emitida por la Dirección Financiera del GAD de Ambato, que suspendió la emisión de los títulos de

<sup>5</sup> Oficio No. DSP-15-0081 firmado por Jonathan Álvarez, director de servicios públicos del GAD de Ambato, dirigido a Ney Abedrabo, director financiero del GAD de Ambato (foja 48 -vuelta-, del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282).

<sup>6</sup> Resolución No. DF-15-231 firmada por Ney Abedrabo, director Financiero del GAD de Ambato, dirigido a Jaime Robayo Romero (foja 14 del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282). En su parte resolutive señala: “*Acoger la petición presentada, a esta Dirección [en referencia al oficio No. DSP-15-0081] (...) La Sección Rentas en base a la copia de la presente Resolución ha procedido a la suspensión de la emisión de los títulos de arrendamiento del local #33 del C.C.P. Simón Bolívar. // Que la Sección Tesorería proceda a efectivizar la garantía depositada recuperando los valores de arrendamiento de locales en plazas y mercados pendientes de pago.*” (sic)

arrendamiento y autorizó el cobro de la garantía depositada por el accionante.

24. Esta Corte observa que ambas medidas tienen un carácter dispositivo sobre dejar sin efecto dos actuaciones administrativas emanadas del GAD de Ambato. En relación a la primera medida, esta Corte observa que su naturaleza es eminentemente dispositiva por lo que se ejecutó inmediatamente a partir de la notificación del fallo a las partes, por lo que no es necesario la determinación de actuaciones posteriores para confirmar su ejecución<sup>7</sup>, sino verificar que el GAD no haya impedido que el accionante continúe con su contrato de arrendamiento.
25. Sobre el segundo documento, este acto administrativo tenía a su vez, tres medidas: **a)** acoger la comunicación antes mencionada; **b)** suspender la emisión de los títulos de crédito por la terminación del arrendamiento; y, **c)** efectivizar la garantía depositada por el accionante para recuperar los valores que el accionante habría adeudado. De tal forma, corresponde verificar si el GAD de Ambato cumplió con dejar sin efecto este acto administrativo en relación con las tres medidas que este contenía.
26. Las medidas **a)** y **b)** se relacionan con hacer efectiva la resolución de terminación del contrato de arrendamiento, por lo cual, en línea con lo ordenado en la sentencia de la acción de protección, correspondía al GAD de Ambato permitir al accionante continuar con su contrato de arrendamiento. De la información que consta en el expediente, el accionante continuó con su contrato hasta que recibió otra sanción, mediante resolución emitida el 12 de junio de 2017<sup>8</sup>, tal como fue corroborado por los informes de descargo presentados por la Unidad Judicial (párrafo 15 *supra*) y el GAD (párrafos 17 y 18 *supra*). En tal sentido, no se ha evidenciado que el contrato de arrendamiento entre el GAD de Ambato y el accionante haya sido interrumpido desde la sentencia hasta la emisión de la resolución administrativa No. DSP-17-025 de 12 de junio de 2017. Tal como se desprende de la información remitida por el GAD, esta nueva sanción habría sido consecuencia de que el accionante incurrió en nuevos incumplimientos (párrafo 18 *supra*), y para este Organismo es posible afirmar que dicha sanción no tiene relación con las vulneraciones al debido proceso analizadas en la sentencia de la acción de protección, objeto del presente fallo.
27. En el expediente también se verifica que existen actuaciones por parte del GAD de Ambato para cumplir la sentencia y permitir que el accionante siga usando el local comercial que había ocupado. Conforme lo señala el GAD, el accionante ingresó “a

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 35-15-IS/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 27; Sentencia No. 10-18-IS/22 de 18 de mayo de 2022, párr. 19.

<sup>8</sup> Resolución No. DSP-DS-17-025 de 12 de junio de 2017 emitida por la Dirección de Servicios Públicos del GAD de Ambato (fojas 237 y 238 del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282). En los fundamentos de este acto administrativo, es posible mencionar que el accionante “no estaba abriendo su local normalmente desde hace mucho tiempo atrás hasta el 12 de mayo del 2017 y está adeudando el pago del arrendamiento (...)” (sic), así como había incurrido en la infracción del incumplimiento de dos pagos del arrendamiento del local que ocupaba.

*realizar sus actividades comerciales a partir de la fecha que se emitió la sentencia (...)*<sup>9</sup>.

28. Así las cosas, el accionante alega que las actuaciones administrativas impugnadas en la acción de protección no habrían sido dejadas sin efecto y que, por lo tanto, continúa impedido de ejercer su derecho al trabajo (párrafos 12 y 13 *supra*). Sin embargo, del análisis expuesto, es posible determinar que, en su momento, dichos documentos fueron dejados sin efecto y el accionante pudo continuar arrendando el local del Centro Comercial Popular, ya que, no era necesaria realizar ninguna actuación posterior. Posteriormente, el GAD de Ambato, basándose en hechos distintos, emitió una nueva resolución sancionatoria el 12 de junio de 2017 relacionada con otros incumplimientos contractuales y normativos por parte del accionante. De tal manera, esta nueva sanción se trata de una situación jurídica distinta, que resolvió otros hechos que no fueron conocidos a través de la acción de protección, por lo que la sanción de 12 junio de 2017 no puede considerarse como un incumplimiento de la sentencia objeto del presente caso<sup>10</sup>. Al respecto, el accionante puede activar los mecanismos de los que se crea asistido para la defensa de sus intereses<sup>11</sup>, sin que mediante esta acción de incumplimiento proceda emitir un pronunciamiento al respecto.
29. Sobre la medida c), que consistía en efectivizar la garantía depositada por el accionante para recuperar los valores que el accionante habría adeudado (párrafo 25 *supra*), vale realizar algunas precisiones. En línea con lo dispuesto en la sentencia de acción de protección, esta garantía, al haber sido efectivizada, debía ser devuelta a favor del accionante. Al respecto, la Dirección de Servicios Públicos solicitó a la Dirección Financiera del GAD de Ambato lo siguiente:

*“Adjunto a la presente se servirá encontrar copias del oficio No. DSP-ACCPSB-16-56 de fecha 31 de marzo del 2016, suscrito por el Ingeniero Miguel Ávila Administrador del Centro Comercial Popular Simón Bolívar, en el que solicita la baja del título emitido por garantía con fecha 30-10-2015 por un valor de \$ 122.44, y por arrendamiento del puesto del título por el mes de agosto de 2014 por un valor de \$20.06; además que por los valores efectivizados de la garantía por los meses de marzo, abril, junio, julio y agosto del 2014; y se le compense con las obligaciones económicas que mantienes con la municipalidad a partir del 22 de septiembre del 2015, fecha en que se encuentra ejecutoriada dicha sentencia y sin que se le vuelva*

<sup>9</sup> Oficio No. AJ-15-2490 firmado por Edwin Fabricio Usinia Sánchez, procurador síndico, y Marco Lara Gavilán, jefe de litigios, dirigido a la Dirección de Servicios Públicos y a la Dirección Financiera del GAD de Ambato. Este documento comunicaba sobre la sentencia ejecutoriada de la acción de protección y además señalaba que al accionante se le debía permitir el uso del local comercial. Oficio DSP-ACCPSB-15-250 firmado por Miguel Ávila, administrador del Centro Comercial Popular Simón Bolívar dirigido a la Dirección Financiera del GAD de Ambato, mediante el cual se indica que el accionante ingresó “a realizar sus actividades comerciales a partir de la fecha que se emitió la sentencia (...)”. (Documentos constantes en fs. 221 y 223 del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282).

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 27-15-IS/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 56.

<sup>11</sup> *Idem*.

*hacer nuevos recargos económicos antes del período que rige la disposición superior (...)*<sup>12</sup> (sic) (énfasis añadido).

- 30.** El 11 de octubre del 2016, la Dirección Financiera del GAD de Ambato emitió la resolución No. DF-16-2950, mediante la cual procedió a dar de baja dos títulos en concepto de arrendamientos y de garantías recibidas, así como emitió otro título relacionado con el concepto de arrendamientos<sup>13</sup>. En tal sentido, este Organismo verifica que el GAD de Ambato consideró la duplicidad que existía en un título por concepto de garantía, así como la deuda que el accionante mantenía correspondiente al arrendamiento entre marzo a agosto del 2014. Como se desprende del texto transcrito, el GAD reconoce esta garantía a favor del accionante, pero también decidió usarla para el cobro de las deudas que él mantenía. Pese a esta resolución, este Organismo constata que, desde las sentencias que aceptaron la acción de protección, transcurrió más de un año para que el GAD emitiera dicho acto administrativo que solventaba cuestiones relacionadas a la garantía y a la medida ordenada en estas sentencias. Así, es posible verificar el cumplimiento tardío de esta medida y corresponde llamar la atención al GAD de Ambato como sujeto obligado.
- 31.** Ahora bien, este Organismo en su reciente jurisprudencia ha determinado con claridad que la acción de protección no puede ser usada como un medio para la extinción de obligaciones contractuales<sup>14</sup>. Caso contrario, esto desnaturalizaría el objetivo principal de las garantías jurisdiccionales conforme lo establecido en la CRE y la LOGJCC. En tal sentido, la sentencia de la acción de protección bajo análisis, como medida de reparación, dejó sin efecto las actuaciones administrativas que impedían que el accionante continúe usando el local comercial que ocupaba por las vulneraciones al derecho al debido proceso y al trabajo en ella determinadas. Dicho fallo dispuso dejar sin efecto la resolución No. DF-15-231, lo que conllevó que no sea efectivizado el cobro de la garantía. Sin embargo, de las medidas dispuestas no sería viable entender que esta sentencia ordenó o implicó la extinción permanente de estas obligaciones contractuales.
- 32.** De tal forma, vale resaltar que, en el presente caso, el GAD de Ambato podía ejercer de otra forma su facultad de cobro de los valores pendientes, puesto que la acción de protección no implicó propiamente la condonación o eliminación de estos valores pendientes de pago. Este pronunciamiento no implica que esta Corte avale las formas de cobro que el GAD haya adoptado para recuperar tales valores al tratarse de un asunto contractual o de la normativa municipal –y no constitucional–, lo cual además tampoco corresponde ser verificado a través de esta acción de

---

<sup>12</sup> Oficio No. DSP-16-0934 de 06 de abril de 2016 firmado por Jonathan Álvarez, director de servicios públicos del GAD de Ambato, dirigido a Silvia Toaza, directora financiera del GAD de Ambato (foja 226 del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282).

<sup>13</sup> Resolución No. DF-16-2950 de 11 de octubre de 2016, firmada por Silvia Toaza, directora financiera del GAD de Ambato, dirigida al accionante (fs. 227 a 229 del expediente de la acción de protección No. del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282).

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1101-20-EP/22 de 20 de julio de 2022, párr. 75 a 77.

incumplimiento. Adicionalmente, en relación con la nueva sanción emitida el 12 junio del 2017, este Organismo constata que, según la información remitida por el GAD, esta estuvo fundamentada en el cierre injustificado del local y en valores adeudados que correspondían a meses de arrendamiento de dicho año<sup>15</sup>, contrario a lo que ha afirmado el accionante.

33. Otro punto controvertido por el accionante recae en que las medidas cautelares ordenadas por la Unidad Judicial habrían sido incumplidas. Sin embargo, la sentencia objeto de análisis, en el punto 10 menciona textualmente: “*En razón de que se está reparando materialmente a Jaime Robayo Romero, con la restitución del local arrendado, se deja sin efecto la medida cautelar dictada dentro de la presente casua (sic)*”. Esta Corte recuerda que las medidas cautelares tienen un carácter temporal, por lo cual no podrían perdurar indefinidamente en el tiempo y su vigencia debe responder a un tiempo determinado, como sucedió en la presente causa. Adicionalmente, conforme lo ha señalado la jurisprudencia de este Organismo, los autos que resuelven sobre las medidas cautelares no son objeto de una acción de incumplimiento, salvo cuando se verifique la existencia de un gravamen irreparable<sup>16</sup>.
34. Como lo ha señalado la reciente jurisprudencia de este Organismo, al momento de verificar el cumplimiento de una decisión, a este Organismo le corresponde también “*analizar de manera estricta la actuación de la autoridad judicial encargada de la ejecución de la sentencia constitucional, con el fin de verificar si cumplió el deber establecido en el artículo 21 de la LOGJCC*” y establecer si su actuación correspondería a una infracción disciplinaria<sup>17</sup>. En este caso concreto, pese a que el actual juez titular no remitió el caso a esta Corte por no haber estado aún en funciones<sup>18</sup>, al tratarse de una acción iniciada por la autoridad judicial, llama enormemente la atención que la Unidad Judicial no haya estado segura de si la sentencia había sido cumplida o no en su totalidad. Así, este Organismo constata que la autoridad judicial ejecutora falló en identificar los impedimentos en el cumplimiento de esta decisión cuando remitió la presente acción; además, si bien realizó una inspección judicial, no realizó ninguna otra medida que tenga el objetivo de verificar el cumplimiento de sentencia.
35. En este sentido, la acción de incumplimiento no puede ser iniciada *en caso de duda*, sino cuando las autoridades judiciales hayan agotado todos los mecanismos

<sup>15</sup> Oficio No. DSP-C.C.P-SB-17-025 de 16 de mayo de 2017 firmado por Juan Galarza, inspector del Centro Comercial Popular Simón Bolívar dirigido a Eduardo Crespo, administrador del mismo lugar respecto de los incumplimientos en los que habría incurrido el accionante. En la captura de pantalla referente a los valores pendientes de pago, se encuentran títulos emitidos entre los años 2016 y 2017 (fojas 231 a 235 del expediente de la acción de protección No. 18371-2015-00282).

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 31-17-IS/21 de 28 de julio de 2021; Sentencia No. 24-16-IS/21 de 02 de junio de 2021.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 34

<sup>18</sup> Según obra en el expediente constitucional, el certificado emitido por la Dirección Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura manifiesta que Sandro Paúl Pérez Sánchez, actual juez titular de la Unidad Judicial del Trabajo de Ambato, ocupa este cargo desde el 06 de julio de 2021.

previstos por la ley para cumplir con la ejecución de las decisiones constitucionales. Consecuentemente, la posición de la Unidad Judicial –manifestada en su informe de envío del caso a esta Corte (ver párrafos 14 a 16 *supra*)– resulta inaceptable, puesto que es su obligación conocer exactamente el estado del proceso y su ejecución. De esta forma, resulta pertinente llamar la atención a las autoridades judiciales que eran responsables de la ejecución de la decisión analizada<sup>19</sup>.

36. En conclusión, para atender el problema jurídico planteado, este Organismo considera que la sentencia emitida en la acción de protección No. 18371-2015-00282 no fue incumplida por el GAD Ambato. Adicionalmente, este organismo llama la atención a la Unidad Judicial de Trabajo de Ambato, autoridad ejecutora, por el desconocimiento de este trámite y su falta de diligencia en conocer con exactitud el estado de la ejecución de la acción de protección mencionada.

## VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción de incumplimiento presentada por el señor Jaime Oswaldo Robayo Romero.
2. Llamar la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato por el cumplimiento tardío de la sentencia de acción de protección No. 18371-2015-00282, según lo analizado en esta decisión.
3. Llamar la atención a Byron García Suárez y Sandro Paúl Pérez Sánchez, extitular y titular de la Unidad Judicial del Trabajo de Ambato, respectivamente, debido a su actuación negligente para la ejecución del proceso de acción de protección No. 18371-2015-00282.
4. Notificar al Consejo de la Judicatura sobre el llamado de atención a las autoridades judiciales mencionadas en el punto anterior.
5. Notifíquese, publíquese 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

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 76-21-IS/22 de 20 de julio de 2022, párr. 25.

Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 31 de agosto de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**