

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

CASO:

6-22-RC Avóquese conocimiento de la causa No. 6-22-RC	2
---	---

SENTENCIAS:

2523-17-EP/22 En el Caso No. 2523-17-EP Declárese la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la Causa No. 2523-17-EP	4
50-17-IN/22 En el Caso No. 50-17-IN Acéptese la acción de inconstitucionalidad No. 50-17-IN	17
1-18-IS/22 En el Caso No. 1-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 1-18-IS	38
103-21-IS/22 En el Caso No. 103-21-IS Rechácese la acción de incumplimiento No. 103-21-IS	44

**Caso No. 6-22-RC****Jueza constitucional:** Daniela Salazar Marín**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito, D.M., 24 de octubre de 2022.

VISTOS: En virtud del sorteo automático efectuado el 18 de octubre de 2022, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), **AVOCO** conocimiento de la causa **No. 6-22-RC**, a fin de emitir el **dictamen de procedimiento de la solicitud de modificación constitucional** presentada el 18 de octubre de 2022 por el presidente de la República. El presidente de la República solicita que la Corte Constitucional determine el procedimiento de modificación constitucional que corresponde para las siguientes preguntas: 1) “¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos públicos que garanticen participación ciudadana, meritocracia y escrutinio público, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 1?”; y, 2) “¿Está usted de acuerdo con modificar el proceso de designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para que sean elegidos mediante un proceso que garantice participación ciudadana, meritocracia, escrutinio público, llevado a cabo por la Asamblea Nacional, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?”. Para continuar con la sustanciación de la presente causa, se dispone:

1. Tomar en cuenta los procedimientos establecidos en la LOGJCC para los tres momentos de actuación de este Organismo dentro de los procedimientos de modificación constitucional¹.
2. Poner en conocimiento la recepción del proceso y notificar el contenido de la presente providencia al presidente de la República, al presidente de la Asamblea Nacional, a la presidenta del Consejo Nacional Electoral y al Procurador General del Estado.
3. Oficiar a la Dirección de Comunicación de este Organismo para la publicación de la presente providencia en la página web de la Corte Constitucional y a la Dirección del Registro Oficial a fin de poner la presente causa en conocimiento de la ciudadanía.
4. Recordar a las partes y demás intervinientes que pueden acceder a los escritos que se presenten en la causa a través del sistema SACC dentro del buscador de causas del sitio web de la Corte Constitucional.

¹ En los procedimientos de modificación constitucional, la Corte Constitucional actúa a través de tres mecanismos diferenciados: **(i) dictamen de procedimiento**, en el que corresponde determinar si la vía propuesta es apta para la modificación constitucional; **(ii) sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo**, en la que se controla la constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario de conformidad con los requisitos previstos en los artículos 102 a 105 de la LOGJCC; y, **(iii) sentencia de constitucionalidad de la modificación ya aprobada**, que se trata de un control posterior sujeto a las reglas contenidas en el artículo 106 de la LOGJCC. Se recuerda que, para la emisión del dictamen de procedimiento, no existe temporalidad. El término de veinte días establecido en el artículo 105 de la LOGJCC es aplicable exclusivamente al segundo momento de actuación de la Corte —control de constitucionalidad de los considerandos y de la pregunta— y su contabilización inicia con el avoco de conocimiento de la jueza o juez sustanciador, previo a la emisión de la sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo.

5. Recordar a las partes que, de conformidad con los artículos 2 y 7 de la Resolución No. 0007-CCE-
PLE-2020, deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, y
cualquier escrito o documentación deberá ser remitido a través de la ventanilla física o a través del
sistema SACC del sitio web de la Corte Constitucional.
6. Designar a Ana Morales Solís como actuario en la presente causa, hasta la remisión del proyecto
correspondiente al Pleno de este Organismo. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

Documento firmado electrónicamente
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

LO CERTIFICO.-, Quito D.M., 24 de octubre de 2022.

Documento firmado electrónicamente
Ana Morales Solís
ACTUARIA



Firmado electrónicamente por:
DANIELA SALAZAR MARIN



Firmado electrónicamente por:
ANA BELEN MORALES SOLIS



Sentencia No. 2523-17-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Guayaquil, 27 de julio de 2022.

CASO No. 2523-17-EP

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

SENTENCIA No. 2523-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la presente acción y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de apelación dictada en una acción de protección. Para el efecto, se verificó que la sentencia impugnada no analizó las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas en la acción de protección.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 29 de junio de 2017, la Defensoría del Pueblo del Ecuador (también, “DPE”) presentó una acción de protección, con medida cautelar¹, en contra de la ministra de Agricultura y Ganadería y del ministro del Interior, a favor de las siguientes personas: Manuel Yunda Macas, María Beatriz Coyago Churaco, María Carmen Coyago, Soraya Yunda Coyago, Daniela Yunda Coyago, Tupac Chacha, Narcisa Yunda, Melisa Chacha Yunda, Ivana Chacha, José María Caiza, María Feliciana Aules, Nancy Maribel Caiza, Patricia Caiza, Segundo Lino Coyago Churaco, Hilda Caiza, Joel Coyago, Ronal Coyago, Asunción Coyago Churaco, Sebastián Coyago, María Edelina Coyado, German Coyago, Edison Coyago, Miguel Coyago y Mishel Coyago. La demanda² impugnó el desalojo ejecutado contra las referidas personas, en el que se habrían derrocado las viviendas edificadas, desalojo ordenado dentro de un procedimiento administrativo de revisión de adjudicación de tierras. En la demanda, se alegó la vulneración de los siguientes derechos: seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación, igualdad, vivienda, inviolabilidad del domicilio, salud, agua y proyecto de vida³.

¹ La medida cautelar fue solicitada, específicamente, a favor de Segundo Lino Coyago.

² Esta demanda dio origen al proceso N.º 17314-2017-00168.

³ En el año 1998, la Compañía PROTYCA, conformada por Wilson Celi, Ángel Muñoz, Bolívar Velasteguí, e Hilda Molina Grijalva, presentó un proyecto de lotización del predio “La Victoria” y firmaron un compromiso de compraventa con los actualmente accionantes. La desmembración no fue aprobada por el IERAC, por lo que la venta no se dio; no obstante, las personas ya se habían trasladado al predio; y, en 1998, realizaron el trámite de adjudicación de tierras.

Bolívar Octaviano Velasteguí, Hilda Molina Grijalva de Sotomayor, Liliana Jacqueline Muñoz Guerra (esta última en calidad de apoderada de su padre, Ángel Amable Muñoz Vera y, hermana Dolores Elizabeth Muñoz Guerra) iniciaron un trámite administrativo de reversión de adjudicación, en contra de las siguientes personas: Salvadora Cobascango Alcasiga; Manuel Farinango Anrango, José Gabriel Coyago Churaco y Rosa Matilde Tandayamo, Segundo Lino Coyago Churaco; y Néstor Agustín Fúel Ruiz y Dolores Piedras Suquiosqui Reyes. Estos trámites administrativos de reversión fueron signados con los números:

2. En el auto de 5 de julio de 2017, la jueza de la Unidad Civil del cantón Cayambe, provincia de Pichincha, (también, “Unidad Judicial”) negó la medida cautelar solicitada por la DPE a favor de Segundo Lino Coyago (relativa a que el Ministerio del Interior garantice su reingreso al terreno adjudicado a su favor) porque no identificó la existencia de un daño grave e inminente⁴.
3. En la sentencia de 17 de julio de 2017, la Unidad Judicial rechazó la acción de protección. La DPE apeló esta sentencia.
4. En sentencia de 18 de agosto de 2017, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia Pichincha (también, “tribunal de apelación”) negó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia.
5. El 14 de septiembre de 2017, la DPE⁵ (también, “entidad representante de los accionantes”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (también, “sentencia impugnada”).
6. En el auto de 2 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda presentada.
7. Mediante documento de 3 de agosto de 2018, Segundo Lino Coyago Churaco, una de las personas a favor de quien se presentó la acción de protección, designó a su abogado patrocinador.
8. En virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de esta causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en la providencia de 17 de agosto de 2021, avocó su conocimiento y solicitó el correspondiente informe de descargo.

0005P05163, 0005P05206, 0005P05207, 0005P05209, 0005P05210, 0005P05211, 0005P05212. El predio concerniente a la adjudicación está ubicado en el sector El Mirador de la parroquia Ascázubi, cantón Cayambe, de la provincia de Pichincha, cuya titularidad de domino sostuvieron los solicitantes de la reversión, con base en la escritura de compra-venta inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Cayambe el 22 de enero de 1988.

El 7 de mayo de 2007, el Director Ejecutivo del ex INDA emitió la resolución N.º 05641, en la que aceptó las demandas de reversión por cuanto, verificó que tenían dueño (esta resolución fue notificada a las partes). A través de la resolución N.º 13571 de 29 de octubre de 2007, se rechazó el recurso de reposición interpuesto y mediante resolución de 19 de abril de 2012, se confirmó esta última resolución. Concluido el trámite administrativo, no se impugnó ante el Tribunal Contencioso Administrativo, de forma que la resolución de reversión quedó en firme.

A través de la resolución de 29 de mayo de 2015, la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria dispuso que se garantice el derecho a la propiedad reconocido en el acto administrativo y, de ser el caso, se realice el desalojo; al respecto, mediante resolución de 20 de julio de 2016, el Intendente de Policía dispuso que se realice el desalojo el 04 de agosto de 2016, lo cual fue notificado el 2 de agosto del mismo año; en este acto administrativo no se dispuso el derrocamiento de viviendas.

⁴ Expediente de primera instancia, hojas 101 y 102.

⁵ Presentó la demanda en representación de las mismas personas que fueron la parte afectada en el proceso de origen.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

9. La entidad representante de los accionantes pretende que se declare la vulneración del derecho al buen vivir en relación con el derecho a la vivienda, así como los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa (en relación con las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, de ser juzgado por un juez imparcial y de la motivación) y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 30, 75, 76.7 (literales a, k y l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Además, como medida de reparación, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.
10. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad representante de los accionantes esgrimió los siguientes *cargos*:
- 10.1. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la vivienda porque no se habrían considerado los parámetros que la administración pública debe aplicar en un desalojo, sobre todo, los estándares internacionales de derechos humanos. Para el efecto, la DPE sistematiza los estándares que considera aplicables al caso.
 - 10.2. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque se habría limitado a realizar un examen de legalidad, con base en el cual habría concluido que la vía ordinaria era la adecuada, es decir, sin haber analizado las alegadas vulneraciones de derechos fundamentales.
 - 10.3. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la defensa, en la garantía de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, porque se habría negado el recurso sin considerar las normas constitucionales mencionadas por la DPE y el principio de aplicación directa de la Constitución.
 - 10.4. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, en relación con el principio de igualdad, porque no se habría puesto *“atención a los elementos probatorios procurados por la parte accionante para que se tome en cuenta la procedencia de la apelación de la acción de protección”*.
 - 10.5. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación porque carecería de una estructura lógica que relacione la decisión con sus premisas y que *“explique la pertinencia de la vulneración de los derechos constitucionales en la acción de apelación”*.
 - 10.6. En la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque se habría rechazado el recurso de apelación con base en una interpretación de las normas que no habría considerado que *“la acción de*

protección constituye un mecanismo idóneo y eficaz para garantizar derechos constitucionales". Esto, a su vez, habría generado la inobservancia de los principios de igualdad y jerarquía normativa.

C. Informe de descargo

11. El 25 de agosto de 2021, Carlo Carranza Barahona, juez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentó un informe en el que señaló que no hubo vulneración de derechos constitucionales en la sentencia impugnada. Expresamente, afirmó lo siguiente:

[A] criterio del Tribunal los legitimados activos, tenían la plena capacidad para incoar una acción contenciosa administrativa, por lo que, con la sentencia emitida por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, NO se ha vulnerado derecho alguno en contra de los legitimados activos, pues existe seguridad jurídica, tomando en cuenta que en el proceso administrativo se fundamentó en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas procesales previas, claras, públicas, que fueron aplicadas en el expediente administrativo; tampoco se vulneró la tutela judicial pues no solo se garantizó el acceso a la jurisdicción, sino también el derecho que se resolvió sobre sus pretensiones, en el presente caso negativamente; no existió parcialización de ninguna clase, pues existió igualdad de armas; la sentencia fue debidamente motivada, anunciando las normas y principios jurídicos; así como se explicó la pertinencia de la aplicación de las mismas.

II. Competencia

12. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (también, "LOGJCC"), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁶.
14. En el cargo reseñado en el párrafo 10.1 *supra*, la pretensión de la DPE es que esta Corte valore la aplicación de estándares que regularían los procesos de desalojo, en relación con los hechos que originaron la acción de protección. Asimismo, se observa que el cargo mencionado en el párrafo 10.6 *supra* se dirige a cuestionar la interpretación realizada por el tribunal de apelación sobre las normas relativas a la acción de protección en la sentencia impugnada. El resolver estos asuntos implicaría que esta Corte revise la decisión de fondo adoptada en el proceso de origen, o sea, la decisión de negar el recurso de apelación en la acción de protección. Al respecto, cabe

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado “examen de mérito”.

15. Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales y de oficio. Este carácter oficioso del control de mérito excluye la formulación de problemas jurídicos en relación con los cargos especificados en los párrs. 10.1 y 10.6 *supra*.
16. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).
17. Según esa misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que, una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.
18. En este contexto, se verifica que al cargo sintetizado en el párrafo 10.3 *supra* carece de justificación jurídica pues se limita a afirmar la vulneración del derecho a la defensa porque no se habrían considerado ciertas normas constitucionales. Por lo tanto, pese al esfuerzo razonable realizado (ver párr. anterior), no es posible formular un problema jurídico sobre esta alegación.
19. En lo concerniente al cargo mencionado en el párrafo 10.4 *supra*, la DPE se limita a señalar una supuesta falta de atención respecto de elementos probatorios, sin especificar en qué habría consistido dicha omisión ni ofrecer algún argumento que permita relacionarla con la alegada parcialización del tribunal de apelación; de forma que, pese al esfuerzo razonable realizado (ver párr. 17 *supra*), no es posible formular un problema jurídico al respecto.
20. Tampoco el cargo mencionado en el párr. 10.5 *supra* es mínimamente completo. En primer lugar, por la falta de especificidad de su base fáctica, pues no basta señalar que una decisión carece de una estructura lógica para que un órgano jurisdiccional examine la vulneración de la garantía de la motivación. Esta falta de especificidad

llevaría a “auditar” íntegramente la justificación del auto impugnado, actividad que ya ha sido descartada por la jurisprudencia de esta Corte (ver sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 101). Además, la otra razón esgrimida por la entidad accionante, el no haber explicado “*la pertinencia de la vulneración de los derechos constitucionales*”, no es comprensible; por lo que, ni aun mediante la realización de un esfuerzo razonable, es posible formular un problema jurídico en relación a este argumento.

- 21.** En el cargo mencionado en el párrafo 10.2 *supra*, se afirma la violación del derecho a la tutela judicial efectiva porque en la sentencia impugnada no habría realizado un análisis de la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la demanda de acción de protección. Al respecto, en el párr. 103 de la mencionada sentencia N.º 1158-17-EP/21, esta Corte determinó que el estándar de suficiencia de la motivación, en acciones de protección exige que los jueces realicen el “*análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia*”; por consiguiente, con base en la sentencia N.º 889-20-JP/21, el mencionado cargo se reconducirá al análisis de una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación⁷; así, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de apelación dictada en la acción de protección, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las personas accionantes porque no se habría realizado un análisis sobre las alegadas violaciones de derechos fundamentales?**
- 22.** La DPE sostuvo que el tribunal de apelación habría rechazado la acción de protección con fundamento en que se trataba de un asunto de mera legalidad y que la vía adecuada para la resolución de la controversia era la contencioso-administrativa.
- 23.** En su parte pertinente, el artículo 76.7.1 de la Constitución determina que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
- 24.** Al respecto, en la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la garantía de la motivación, la Corte Constitucional estableció que las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que “*eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica*” y, conforme a este:

[e]n materia de acción de protección, los jueces “*deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...Y] únicamente cuando no*

⁷ Específicamente, la sentencia determina: “*cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma*”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

*encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...]*⁸.

- 25.** En la sentencia impugnada, se aprecia que, a partir del considerando quinto, el tribunal de apelación se refirió a la procedencia de la acción de protección. Al respecto, citó los artículos 40 y 42 de la LOGJCC, sobre los requisitos de admisión y causales de improcedencia de dicha garantía jurisdiccional. A continuación, identificó y describió distintas piezas del expediente administrativo de reversión a la adjudicación N.º 005P05163, particularmente, lo siguiente:

[L]a “Resolución No. 13571, de 29 de octubre de 2007, la cual rechaza el Recurso de Reposición, causando estado la Resolución No. 05641 de 07 de mayo de 2007, que dispone aceptar las demandas de reversión, y garantizar al derecho de propiedad de la parte actora, aun con auxilio de la fuerza pública, como faculta el artículo 40 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización”; y la “Resolución de 29 de mayo de 2015 [...] que dispone: [...] Oficiar al señor Intendente General de Policía de Pichincha; a fin de garantizar el derecho de propiedad de los señores Bolívar Octaviano Velasteguí, Hilda [sic] Molina Grijalva de Sotomayor, Liliana Jacqueline Muñoz Guerra (esta última en calidad de apoderada de su padre, Sr. Ángel Muñoz Vera y, hermana Dolores Elizabeth Muñoz Guerra); y, de ser el caso se desaloje a terceros extraños que alteren o perturben el derecho reconocido en el Acto Administrativo en referencia [se omitió el énfasis del original].

- 26.** Luego, en el considerando sexto, se refirió a la naturaleza de la resolución administrativa, a la presunción de legalidad de las decisiones emanadas del poder público y al derecho de los administrados a impugnar los actos administrativos, en sede administrativa o judicial. En el considerando séptimo, entre otros aspectos, se citó un fallo de casación en el que se afirma que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa garantiza el derecho constitucional de impugnar judicialmente los actos administrativos y, en el considerando octavo, se afirmó lo siguiente:

De la revisión del libelo constitucional, de la escucha del audio de la audiencia pública de la acción de protección, no se advierte vulneración de alguna garantía constitucional, que se encuentre en el catálogo de los derechos fundamentales [...] Al ser la acción de protección una garantía jurisdiccional, que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y no la resolución de asuntos de mera legalidad, puesto que, en el caso sub júdice al no haberse probado por el accionante, en el proceso constitucional vulneración de derecho constitucional alguno, lo que se intenta por intermedio de esta garantía jurisdiccional “inoportuna” es que los jueces constitucionales resuelvan “un conflicto” que no entra en la esfera de lo constitucional [se] niega el recurso de apelación planteado por la parte accionante [...].

- 27.** Para valorar los textos citados, se debe considerar que la Corte ha señalado que “una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver determinado problema jurídico”; a su vez, que los problemas jurídicos son preguntas, que surgen de las alegaciones de las partes y cuyas respuestas determinarán las

⁸ Párrs. 103 y 103.1.

decisiones a adoptarse en el caso; siendo las decisiones “*acciones que toma el juez coherentemente con sus respuestas a los problemas jurídicos que el caso plantea*”⁹.

- 28.** En este contexto, se verifica que el análisis del tribunal de apelación se centró en el expediente administrativo de reversión y los mecanismos para impugnar los actos administrativos; en virtud de lo cual, concluyó, por un lado, que se trata de un asunto de mera legalidad y, por otro, que no hubo vulneración de derechos fundamentales. En relación con esta última afirmación, no se identifica que en la sentencia impugnada se haya cuestionado la posible vulneración de los derechos fundamentales alegados o que se haya desarrollado algún tipo de razonamiento que hubiera permitido arribar a la conclusión de que estos no se vulneraron.
- 29.** Conforme a la citada sentencia N.º 1158-17-EP/21 (ver párr. 24 *supra*), en virtud de que la sentencia de acción de protección impugnada no examinó las alegadas violaciones de derechos fundamentales, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante.

IV. 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. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la causa N.º **2523-17-EP**.
2. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la DPE.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 18 de agosto de 2017, emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha dentro de la acción de protección N.º 17314-2017-00168.
 - 3.2. Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha emita una nueva sentencia.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 55.1 y 55.2.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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 (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 2523-17-EP/22**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y
Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, entre ellos con nuestro voto concurrente, la **Sentencia No. 2523-17-EP**, mediante la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la Defensoría del Pueblo del Ecuador en contra de la sentencia de segunda instancia, emitida el 18 de agosto de 2017 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia Pichincha dentro de la acción de protección No. 17314-2017-00168.

2. Si bien estamos de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente sobre la procedencia del control de mérito en este caso.

II. Análisis

3. En la sentencia aprobada se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección al identificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto, la sentencia impugnada no realizó el análisis de los derechos alegados como vulnerados por la entidad accionante, sino que se limitó a señalar que la vía ordinaria era la pertinente.

4. Si bien compartimos el razonamiento mediante el cual se identificó la vulneración al derecho mencionado, considero también que se cumplen los elementos determinados en la sentencia No. 176-14-EP/19 que hacen posible que la Corte Constitucional realice el control de mérito. Y así, procede este Organismo a verificar si en los hechos que se ventilaron en el proceso de origen, esto es dentro de la acción de protección presentada en su momento por la DPE, existieron vulneraciones a derechos constitucionales.

5. Para que la Corte Constitucional realice el control de méritos deben cumplirse los siguientes supuestos:

(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo o prosecución del juicio;

(ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior;

(iii) que el caso no haya sido seleccionado por la Corte para revisión;

(iv) que el caso sea grave, novedoso, relevante o inobserve los precedentes establecidos por este Organismo.¹

6. En relación al **elemento (i)**, la Corte verificó que la sentencia de segunda instancia de la acción de protección emitida el 18 de agosto de 2017 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia Pichincha, vulneró el debido proceso en la garantía de motivación al no analizar los derechos alegados como vulnerados.

7. En cuanto al **elemento (ii)**, de la revisión del expediente se puede observar que los hechos que dan origen a la acción de protección versan sobre un grupo de familias campesinas a quienes en su momento el INDA les adjudicó predios sobre los cuales construyeron sus viviendas y en las que realizaban actividades agrícolas. Sin embargo, dichas adjudicaciones habrían sido revertidas en virtud del reclamo de legítimos propietarios. Fruto de ello, el Ministerio de Agricultura y Ganadería solicitó al Intendente de Policía el desalojó, autoridad que no solo procedió con el desalojo sino con el derrocamiento de las viviendas, según se desprende de la revisión del expediente.²

8. Como consecuencia del desalojo y el derrocamiento, las familias de las que formaban parte niños, niñas, adolescentes y adultos mayores se encontrarían en graves condiciones de vulnerabilidad, pues de manera repentina dejaron de contar con una vivienda adecuada y sin recursos económicos para acceder a una nueva, dejándolos a la intemperie. Tampoco se observa que se hayan adoptado medidas destinadas a prevenir o mitigar dichas condiciones, por parte de alguna entidad pública. Únicamente se observan informes presentados por el MIES y el Ministerio de Salud Pública que corroborarían el grave impacto de estos hechos en el derecho a la vivienda, a una vida digna, a la salud física y mental, principalmente.

9. En efecto, en el informe del Ministerio de Salud Pública se señala:

las personas viven en marcada inseguridad, sin los servicios básicos, ni las facilidades esenciales para realizar sus actividades cotidianas. Existe afectación por el derrocamiento de las viviendas, se produce un duelo que no se logra superar, ya que estas viviendas formaron parte de la historia personal y modo de vida de las personas desalojadas (...) han perdido su fuente de ingreso y alimentación, teniendo dificultades para ubicarse en nuevos empleos que sean estables y rentables”.³

10. En virtud de lo señalado, se verifica que *prima facie* los jueces que conocieron la acción de protección presentada por la DPE no habrían tutelado los derechos alegados como vulnerados, de manera particular el derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda.

11. En relación al **elemento (iii)**, se ha verificado en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional que la causa no ha sido seleccionada.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/29, párr. 55.

² Resolución de 29 de mayo de 2015 emitida por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, consta a fjs. 8 del expediente de acción de protección.

³ A fjs. 37 del expediente de acción de protección consta el informe emitido por la Dirección Distrital 17D10 Cayambe Coordinación Zonal 2 del Ministerio de Salud Pública de 28 de marzo de 2017.

- 12.** En cuanto al **elemento (iv)**, esta causa cumple con el criterio de *gravedad*, establecido en el artículo 25 de la LOGJCC al tratarse de grupos familiares campesinos de escasos recursos conformados por personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria quienes, como consecuencia del desalojo y el derrocamiento de las viviendas, se encontrarían en condiciones agravadas de vulneración de sus derechos.
- 13.** En el mismo sentido se verifica, el cumplimiento del criterio de *novedad* contemplado en el mismo artículo, por cuanto la Corte Constitucional no se ha desarrollado jurisprudencia en relación al derecho constitucional a la vivienda adecuada y parámetros frente a desalojos.
- 14.** En suma, se observa que en esta causa la Corte Constitucional debió considerar los elementos que se ha expuesto a fin de no limitar el análisis exclusivamente al ámbito de los derechos procesales, sino continuar con el correspondiente análisis de mérito, pues como claramente son hechos que revisten gravedad derivadas de actuaciones estatales, frente a los cuales, la declaración de vulneraciones de derechos procesales sería insuficiente.
- 15.** El análisis de mérito en una acción extraordinaria de protección tiene carácter eminentemente excepcional, sin embargo, en casos como el presente, permite que esta Corte, en su calidad de más alto órgano de justicia constitucional, asegure el cumplimiento de la finalidad de las garantías jurisdiccionales que es la protección oportuna y efectiva de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, además, desarrolle parámetros para la correcta actuación de las autoridades judiciales.



Firmado electrónicamente por:
**ALEJANDRA
CÁRDENAS REYES**

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO
SOLIZ**

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2523-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de julio de 2022, mediante correo electrónico a las 15:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

252317EP-48f5a

**Caso Nro. 2523-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día lunes uno de agosto de dos mil veintidos por juez/a constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; y el día martes nueve de agosto de dos mil veintidos por juez/a constitucional, XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES; y el día miércoles diez de agosto de dos mil veintidos por juez/a constitucional, JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia No. 50-17-IN/22

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 10 de agosto de 2022

CASO No. 50-17-IN

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

SENTENCIA No. 50-17-IN/22

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por los señores Derly Exberto Bravo Zambrano, Ricardo Alberto Borja Zambrano y José Eduardo Chamba Velasteguí contra la “*Ordenanza que contiene el estudio de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí*”, emitida por el GAD de El Carmen. La Corte concluye que las normas impugnadas son inconstitucionales por la forma.

I. Antecedentes

1. El 18 de mayo de 2017, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Carmen (“**GAD de El Carmen**”) emitió la “*Ordenanza que contiene el estudio de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí*” (“**Ordenanza**” o “**norma impugnada**”), esta fue sancionada por el alcalde de el GAD de El Carmen el 25 de mayo de 2017.¹ La Ordenanza distribuyó los cupos existentes para taxis convencionales y ejecutivos de la siguiente manera:

	EL CARMEN	BRAMADORA	SANTA MARÍA	EL PARAÍSO “LA 14”
POBLACIÓN	78.849	13.642	8.669	12.458
CONVENCIONAL	15	16	15	15
EJECUTIVO	30			

*Cuadro realizado por la Corte Constitucional (similar al que consta en el artículo 6 de la Ordenanza).

2. El 14 de septiembre de 2017, los señores Derly Exberto Bravo Zambrano, Ricardo Alberto Borja Zambrano y José Eduardo Chamba Velasteguí (“**accionantes**”), por sus

¹ La Ordenanza tenía como objetivo “*determinar la demanda actual del servicio comercial de taxis convencionales y ejecutivos en el Cantón El Carmen*”. Así, con base a la demanda del servicio y cupos disponibles, se señaló que se debían destinar nuevos cupos para la operación de taxis convencionales y ejecutivos.

En este sentido, en la Ordenanza dispuso que se aumentarían los cupos para los taxis convencionales y que además se autorizaba “*se proceda con la emisión del PERMISO DE OPERACIÓN previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ordenanza por parte de UTCTTSV [Unidad Técnica y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD de El Carmen] para 30 vehículos que operarán en la modalidad de servicio comercial de taxis ejecutivos.*”

propios y personales derechos, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza.

3. El 26 de septiembre de 2017, el GAD de El Carmen reformó el título y los artículos 1, 3 y 5 de la Ordenanza. Entre las disposiciones generales se indicó que: (i) se incorporaría un tarifario emitido por la Agencia Nacional de Tránsito en relación con los derechos a títulos habilitantes y (ii) además que se realizó una mesa de diálogo para socializar la Ordenanza con: *“las operadoras del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y sus dirigentes provinciales (...)”*.
4. El 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de este Organismo admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad signada con el N°. 50-17-IN y en lo principal dispuso la comparecencia del alcalde y procurador síndico del GAD de El Carmen y de la Procuraduría General del Estado. Además solicitó que se remitan (i) los argumentos a favor de la norma impugnada y también (ii) “[el] expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada”. En el auto de admisión, la Sala de Admisión no se pronunció sobre la suspensión de la norma y no corresponde aceptar o negar esta medida en este momento.
5. El 28 de junio de 2018, el señor Patricio Javier Marcillo Mero presentó un escrito y recalcó que la demanda de inconstitucionalidad fue presentada por representantes de diversas cooperativas. De este modo, enfatizó que la representación de la “Cooperativa de Transporte de Pasajeros en TAXI SERVITUR” había cambiado y por ello, solicitaba que se tome en cuenta dicho cambio para la sustanciación de la causa.
6. El 11 y 18 de julio de 2018, el GAD de El Carmen y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. El GAD de El Carmen, como parte de su contestación adjuntó la documentación que dio origen a la Ordenanza.
7. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 4 de mayo de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.
8. El 13 de enero de 2022, el señor Patricio Javier Marcillo Mero presentó un escrito señalando que era el nuevo representante legal de la “Cooperativa de Transporte de Pasajeros en TAXI SERVITUR”, por lo que solicitaba que se tome esto en consideración al momento de resolver la causa, considerando que los accionantes presentaron la acción en la calidad de representantes de cooperativas de taxi.
9. En auto de 16 de marzo de 2022, el juez ponente señaló que el pedido era improcedente ya que la demanda fue presentada por los accionantes en calidad de personas naturales y no como representantes legales de compañías o cooperativas de taxis. A pesar de ello, instó a que presenten los argumentos que consideren oportunos por medio de la figura de *amicus curiae*. Además, solicitó al GAD de El Carmen que remita información respecto de la vigencia de la Ordenanza o de posibles reformas a la misma, después del año 2017.

10. Ante la falta de respuesta del GAD de El Carmen al pedido de información realizado el 16 de marzo de 2022. El juez ponente solicitó nuevamente esta información en auto de 27 de abril de 2022.
11. El 11 de mayo de 2022, el GAD de El Carmen remitió la información solicitada e indicó que la Ordenanza se mantiene vigente, y la única reforma de la Ordenanza fue realizada el 25 de septiembre de 2017.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas impugnadas

13. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad por la forma y fondo de la Ordenanza. Por la forma, impugnan que toda la norma es inconstitucional por contraponerse a las disposiciones de la CRE. Respecto al fondo, solamente esgrimen argumentos relacionados con el artículo 8 de la norma impugnada, el cual determina que:

Art. 8.- Autorización para entrega de permisos de operación. - Considerando que existe la solicitud correspondiente de la Compañía de Taxis SERVITAXMA SA. el Legislativo Municipal autoriza se proceda con la emisión del PERMISO DE OPERACIÓN previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ordenanza por parte de UTCTTTSV para 30 vehículos que operarán en la modalidad de servicio comercial de taxis ejecutivos.

La UTCTTTSV controlará que esta operadora de cumplimiento al modelo de gestión determinado para esta modalidad establecido en la planificación estratégica, el modelo de operación, el análisis económico y financiero, los sistemas de comunicación, el sitio de parqueo, mantenimiento, los procedimientos de quejas, reclamos y servicio de auxilio mecánico, el compromiso de servicio bajo el modelo de operación solicitado y el de no paralizar el servicio que debe constar en el permiso de operación, además de los establecidos en la presente ordenanza.

IV. Alegaciones de los sujetos procesales

4.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada

14. Los accionantes plantean argumentos de forma y fondo en contra de la norma impugnada. Así, señalaron que la Ordenanza violenta los artículos 11 numerales 4, 6, 8 y 9; 33, 61 numerales 2 y 4, 66, 325, 326, 424 y 425 de la CRE.

15. En primer lugar, sobre la inconstitucionalidad por la forma, los accionantes señalan que el GAD de El Carmen no respetó el proceso legislativo municipal. A criterio de los accionantes, en dicho proceso faltó que se lleve a cabo “*la socialización, las convocatorias [y] las aprobaciones*” de la ciudadanía en general.
16. Igualmente, argumentan que en el debate de la Ordenanza no se contó con los “*involucrados en el asunto del transporte liviano*”. De este modo, afirman que el Concejo Municipal debió convocar a todas las cooperativas de transporte liviano en taxis, que cuenten con los permisos correspondientes para prestar el servicio.
17. Los accionantes indican que previo a la aprobación de la ordenanza, esta debe ser debatida y socializada de tal forma que los relacionados o involucrados con un tema en específico puedan participar en el debate de la adopción de la ley.
18. En segundo lugar, sobre la inconstitucionalidad por el fondo, los accionantes alegan que el artículo 8 de la Ordenanza supone una violación del derecho al trabajo. Ello debido a que “*en lugar de mejorar los derechos de los ciudadanos dedicados a la clase del volante, en el servicio público (...) los menoscaba*”. Para fundamentar aquello enlistan los artículos 33, 66 numeral 2, 325 y 326 de la CRE y varios principios relacionados con el derecho al trabajo.
19. Del mismo modo, arguyen que el GAD de El Carmen no podía conceder permisos de operación a través de una ordenanza municipal, pues este “*debía ser otro asunto muy diferente de la ordenanza y tratarlo con posterioridad a la determinación de demanda de servicio y cupos disponibles*”. Para los accionantes, esta Ordenanza demuestra que se pretende precautelar únicamente los intereses de la compañía de taxis SERVITAXMA S.A. (“**SERVITAXMA**”) y no la del gremio de transportistas en general.
20. Por estos motivos, los accionantes solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de la norma.

4.2. Argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada

4.2.1. GAD de El Carmen

21. El GAD de El Carmen argumenta que no se configura la inconstitucionalidad por la forma, ya que sí se contó con representantes del gremio de transportistas livianos, dirigentes de cooperativas de taxis durante el proceso de aprobación de la Ordenanza. Así, indicaron que usaron la figura de la silla vacía y diversas reuniones de trabajo con los gremios de transportistas livianos para llegar a “*acuerdos satisfactorios (...) relacionados a la asignación de los cupos a su favor*”. Para demostrar ello, el GAD de El Carmen presentó actas de sesiones del Concejo Cantonal y además CDs que contienen grabaciones de asambleas realizadas. Por este motivo, indicaron que más que una posible inconstitucionalidad se verifica el descontento de los accionantes con lo expresado en la Ordenanza.

22. Asimismo, el GAD de El Carmen señala que el marco legal aplicable le habilita a regular y controlar el transporte en el cantón conforme los artículos 264 de la CRE y 55, letra f, y 130 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”). Afirma que entre sus facultades se encuentra realizar un estudio de oferta del servicio de transporte y determinar la demanda de unidades de transporte, de acuerdo con la resolución N°. 216-DE-ANT-2014 de la Agencia Nacional de Tránsito. De igual forma, alega que la Unidad Técnica y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD de El Carmen (“UTCTTTSV”) se encuentra facultada a proponer al Concejo cantonal regulaciones que permitan la adecuada prestación del servicio de transporte en esta jurisdicción.² En este sentido, señaló que conforme la resolución de la Agencia Nacional de Tránsito N°. 159-DE-ANT-2015 se permitió que los GADs a nivel nacional puedan emitir títulos habilitantes para la prestación del servicio de taxi ejecutivo.
23. Por estos motivos, solicitó que se deseche la demanda y que se condene en costas a los accionantes.

4.2.2. Procuraduría General del Estado

24. La Procuraduría General del Estado arguye que los gobiernos autónomos descentralizados, en el proceso de elaboración de ordenanzas, deben acatar el mandato constitucional y además procurar no afectar derechos de terceros. Posteriormente, indicó que estos tienen la capacidad de regular y controlar el tránsito del transporte en su circunscripción.
25. En esta línea, la Procuraduría General del Estado solicita que este Organismo realice el análisis de constitucionalidad de la norma impugnada y resuelva la presente controversia para precautelar la armonía de normas infraconstitucionales con la CRE.

V. Análisis

26. Previo a efectuar el análisis respectivo, esta Corte considera necesario realizar ciertas precisiones.
27. En el presente caso, los argumentos de los accionantes sobre la inconstitucionalidad por el fondo se centran en tres aspectos: (i) la Ordenanza afecta el derecho al trabajo de los taxistas del cantón El Carmen, ya que en lugar de mejorarlo lo “menoscaba”; (ii) que la ordenanza se contrapone a los artículos 424 y 425 de la CRE; y, (iii) que la Ordenanza no regula temas generales ya que otorga un permiso específico para una cooperativa.
28. Sobre el primer punto, es preciso recordar que la Corte Constitucional al analizar acciones de inconstitucionalidad, ha determinado que la parte accionante debe

² Las facultades de la UTCTTTSV se encuentran determinadas en la Ordenanza de creación de la Unidad Técnica y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del GAD de El Carmen, Registro Oficial N°. 419 de 19 de enero de 2015 y su reforma publicada en el Registro Oficial N°. 537 de 6 de julio de 2015.

demostrar: (i) la incompatibilidad de la normativa con la CRE,³ y (ii) además debe ofrecer “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”.⁴ En este sentido, no basta con indicar que la norma impugnada transgreda a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad;⁵ debido a que, las normas que se impugnan se presumen constitucionales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 número 2 de la LOGJCC. Consecuentemente, los accionantes deben argumentar la inconstitucionalidad demandada de forma clara, cierta, específica y pertinente, pues “[l]a mera invocación de una norma o principio constitucional [en principio no sería] suficiente”.⁶

29. En la medida que una demanda cumpla con estos supuestos, este Organismo se encontrará habilitado a realizar el análisis constitucional del cargo propuesto.⁷ En el caso *sub judice*, de la demanda se desprende que los accionantes únicamente enuncian la vulneración del derecho al trabajo por parte de la norma impugnada sin especificar su contenido y alcance, incumpliendo el requisito (i) referido en el párrafo 28 *supra*. Tampoco ofrecen argumentos claros y pertinentes sobre cómo la Ordenanza en efecto contraviene lo dispuesto en la CRE, pues se limitan a enlistar principios y normas constitucionales. De este modo, el cargo referido no cumple con el requisito señalado en el párrafo 28 *supra*.
30. Adicionalmente, se observa que los accionantes pretenden que esta Corte se pronuncie sobre situaciones concretas e individualizadas de los taxistas del cantón El Carmen. Aquello escapa del control abstracto de constitucional y los límites de la acción pública de inconstitucionalidad, donde la competencia de la Corte debe limitarse a identificar y eliminar incompatibilidades normativas entre las normas impugnadas y las normas constitucionales.
31. Respecto al segundo aspecto, esta Corte observa que los accionantes han argumentado que la norma impugnada se contrapone a los artículos 424 y 425 de la CRE. Sin embargo, no explican de qué manera la Ordenanza en efecto se contrapone a dichos preceptos constitucionales, limitándose únicamente a transcribir el texto de estos artículos y definir el alcance que estos tienen, incumpliendo el requisito (ii) referido en el párrafo 28 *supra*.
32. En consecuencia, esta Corte se abstiene de realizar valoraciones sobre estos puntos.
33. Sobre el tercer punto, este Organismo estima que los accionantes pretenden que en la presente acción de inconstitucionalidad se aborde un tema de mera legalidad. Toda vez que, de la demanda se evidencia que los accionantes buscan que esta Magistratura verifique si de conformidad con el ordenamiento jurídico, el GAD de El Carmen se encontraba habilitado para regular una situación individual a través de la Ordenanza; y

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párr. 25.

⁴ LOGJCC. Artículo 79, numeral 5, literales a) y b).

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 80-16-IN/21 de 2 de junio de 2021, párr. 15.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, párr. 13.

además la facultad del GAD para conceder un permiso de operación y regular los procesos para la obtención de estos.

34. En la sentencia No. 94-15-IN/21 se estableció que “*cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.*”⁸ Igualmente, se indicó que “*la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad.*”⁹ Asimismo, la Corte ha señalado que cuando se alegan temas de legalidad en la acción de inconstitucionalidad, los cargos deben ser discutidos en instancia judicial.¹⁰
35. Sobre la base de lo expuesto, esta Magistratura considera que los accionantes buscan determinar una posible contradicción de la Ordenanza frente a disposiciones de rango infraconstitucional, que regulan las potestades de los GADs para emitir este tipo de actos normativos y el alcance de la facultad del GAD de El Carmen para regular el proceso de obtención de permiso de operación para empresas o personas del sector del transporte comercial.
36. En consecuencia, estos argumentos relacionados al fondo de la controversia escapan del control abstracto de constitucionalidad, y por lo tanto, impiden que este Organismo conozca estos cargos.
37. Así, esta Corte no se pronunciará sobre los cargos esgrimidos por los accionantes atinentes a la inconstitucionalidad de la norma impugnada por el fondo.
38. Sin detrimento de lo señalado en párrafos previos, esta Corte procederá a verificar si la Ordenanza es inconstitucional por la forma conforme a las alegaciones sintetizadas en los párrafos 15 a 17.
39. De este modo, esta Magistratura deberá resolver un problema jurídico: **¿el proceso de aprobación de la Ordenanza cumplió con los principios constitucionales de participación ciudadana?**

5.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada

40. Los accionantes han indicado que el GAD de El Carmen no les permitió participar en los debates para aprobar la Ordenanza. Así aseveran que:

[En] la socialización, las convocatorias, las aprobaciones, no se contó con las personas quienes son los directamente involucrados en el asunto del transporte liviano, de los cuales formamos parte en el Cantón El Carmen de la Provincia de Manabí, la Municipalidad del Cantón El Carmen tienen todos los registros de las Cooperativas de transporte liviano en Taxis, y previa esa revisión se debió proceder con la aprobación de la ordenanza, lo que no se hizo.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párr. 29.

⁹ *Ibidem*, párr. 32.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 12-16-IN/21 de 7 de julio de 2021, párr. 52.

41. La CRE prescribe que los ciudadanos tienen el derecho a la participación; y entre los supuestos que derivan de este, se encuentra que las personas o colectivos deben ser consultados sobre asuntos de su interés y tener la capacidad de participar en la toma de decisiones.¹¹ En este sentido, el artículo 95 de la CRE prescribe que:

*Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.*¹²

42. Sobre el alcance de los derechos contemplados en el artículo *íbidem*, esta Magistratura ha señalado que:

*Los principios de participación contemplados en el artículo 95 tienen como fundamento el valor de la democracia como método para la adopción de decisiones. Todos los principios previstos en el artículo de referencia, los cuales modelan la participación ciudadana en los asuntos públicos, tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses.*¹³

43. Es decir, que este derecho supone que los ciudadanos puedan participar en la discusión de temas que sean de interés público o de los cuales consideren que afectan su vida diaria.¹⁴ Así, la importancia de este derecho radica en que los individuos puedan participar en el “*ejercicio y control del poder político, constituyendo una garantía básica del Estado constitucional de derechos y justicia*”.¹⁵

¹¹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 61 “*Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2. Participar en los asuntos de interés público. (...) y 4. Ser consultados (...)*”.

¹² *Ibidem*, artículo 95.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párr. 29.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0005-10-IN y acumulados, sentencia N°. 010-13-SIN-CC de 25 de septiembre de 2013, pág. 47. “*En este contexto, el derecho de participación permite a los ciudadanos intervenir en el debate y resolución de los asuntos de interés público que inciden directa o indirectamente en la vida diaria, en condiciones de igualdad. Este derecho constitucional, que tiene carácter fundamental, es un derecho de configuración legal, es decir, se permite al legislador un desarrollo del derecho que no implique afectación a su contenido esencial, ni al contenido de otros derechos, es decir, limitado por el contenido otorgado por la propia Constitución y los instrumentos internacionales respectivos. La tarea del legislador será normar el pleno ejercicio y desarrollo del derecho, creando entre otros mecanismos de participación y control social. En este sentido, el poder de configuración legal del que goza el legislador, le faculta a restringir el ejercicio del derecho, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionales, respetando el contenido esencial del derecho. Un ejemplo clásico, para el ejercicio de la iniciativa popular, es la presentación de un número determinado de firmas*”.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 46

44. Por su parte, el artículo 100 de la CRE establece que:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos (...).

45. En este sentido, el artículo 322 del COOTAD prescribe que la aprobación de una ordenanza emitida por un gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de dos debates.¹⁶ Esta norma, además, reconoce que la participación ciudadana tendrá lugar para “*la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos*”.

46. En especial, sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel de gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD prevé que estos:

[R]econocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.

47. Con estas precisiones, es menester considerar que esta Corte ya ha definido que se puede determinar que existió participación ciudadana cuando dentro de un proceso de formación de una ley o norma “*se generan espacios en los que se involucran distintos puntos de vista y las políticas públicas (...) se originan y ejecutan en el marco de un debate que incluye las voces ciudadanas. (...)*”.¹⁷

48. En esta línea, en una acción de inconstitucionalidad en la que se arguyó la falta de participación ciudadana en el proceso legislativo municipal, este Organismo verificó que se precauteló el derecho a la participación al comprobar que la entidad que emitió la norma, convocó a reuniones y mesas de diálogo con las personas naturales y jurídicas que se sentían afectadas con la decisión.¹⁸

49. Ahora bien, en el caso *sub judice*, los accionantes argumentan que existe inconstitucionalidad por la forma, ya que no existió socialización de la decisión del GAD de El Carmen y tampoco existió participación de los taxistas en la elaboración de la norma impugnada.

¹⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial N°. 22 de octubre de 2009, artículo 322. “*Decisiones legislativas.- Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.*

Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. (...)”.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 148.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 82-16-IN/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 27 a 34.

- 50.** En este sentido, esta Corte analizará si en efecto el GAD de El Carmen permitió el ejercicio del derecho de participación de los accionantes y en general del gremio de taxistas.
- 51.** De la revisión del expediente constitucional y de los recaudos procesales, se puede observar que:
- a.** Los señores Derly Exberto Bravo Zambrano y José Eduardo Chamba Velasteguí, así como varios dirigentes de cooperativas y de asociaciones de taxistas comparecieron en calidad de representantes del gremio de taxistas el 31 de octubre de 2016 ante el Concejo Municipal¹⁹. Sus exposiciones estuvieron enfocadas en demostrar su oposición al otorgamiento del permiso de operación a SERVITAXMA, cooperativa de taxis ejecutivos.
 - b.** En las sesiones ordinarias de 12 y 18 de mayo de 2017, el Concejo Municipal realizó el primer y segundo debate para la aprobación de la Ordenanza. De las actas de estas sesiones no se desprende que hayan comparecido representantes de las asociaciones de taxistas ni gremios de transportistas. Tampoco consta de las convocatorias a estas sesiones que estas asociaciones hayan sido invitadas para estos debates.²⁰
 - c.** En las sesiones ordinarias de 20 de julio de 2017, 31 de agosto de 2017, 8 de septiembre de 2017, después de aprobada la ordenanza, los señores Derly Exberto Bravo Zambrano y José Eduardo Chamba Velasteguí, y varios dirigentes del gremio participaron para proponer una reforma a la norma impugnada. Del acta de la última sesión ordinaria señalada, se desprende el siguiente texto:

[S]e definieron los siguientes acuerdos [entre el GAD de El Carmen y los representantes del gremio de taxistas]: 1.- Proceder a la distribución equitativa de las acciones de la Cía. Servitaxma entre todos sus socios, evitándose con ello el acaparamiento y monopolio de acciones en una sola persona; 2.- Que la distribución de los cupos establecidos en la Ordenanza presenta y en cupos (sic) son para las cooperativas de taxis convencionales que operan en el cantón y treinta cupos para el servicio ejecutivo en este caso para la Cía Servitaxma; 3.- Acoger algunas observaciones que hiciera a la Ordenanza la Agencia Nacional de Tránsito (ANT); informa además el señor alcalde que una vez definidos estos acuerdos, fue invitado por los dirigentes de la transportación a la sede de la cooperativa satélite para informar a los socios de base de las tres cooperativas las decisiones y acuerdos referidos y que conforme se lo demuestra con una proyección o grabación que hiciera el departamento de comunicación y que es observada por los miembros del Concejo, en lo que además se puede apreciar fueron aceptadas mayoritariamente por los socios de base.

¹⁹ Anexo 8 de la demanda, acta 105 y además CDs incorporados en el anexo 5 con fecha 31 de octubre de 2016.

²⁰ Anexo 8 de la demanda, acta N° 129 y N° 128.

- d. Asimismo, que el 22 de agosto de 2017 se llevaron a cabo asambleas con representantes de cooperativas de taxis en el cantón El Carmen y el alcalde del GAD de El Carmen. En estas se buscaban consensos respecto de la vigencia de la Ordenanza.²¹
- 52.** En igual forma, del texto de la reforma a la Ordenanza se desprende que se conformaron mesas de diálogo, y en especial se indicó que:
- Una vez que la mesa de diálogo, establecida como un mecanismo de socialización integrada por delegados de las operadoras del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y sus dirigentes provinciales y nacionales conocieron el estudio de DEMANDA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COMERCIAL EN TAXIS CONVENCIONALES Y EJECUTIVOS Y LOS CUPOS DEL CANTON (sic) EL CARMEN, PROVINCIA DE MANABI (sic) y la ordenanza para la distribución de los cupos determinados, el Legislativo Municipal dispone al Director de la Unidad de Tránsito proceda con la emisión de los permisos de operaciones correspondientes al servicio ejecutivo y convencional de acuerdo con la distribución y plazos establecidos de mutuo acuerdo de cinco años.*
- 53.** Ahora bien, con estos documentos e información esta Corte puede concluir que: *primero*, se realizaron los dos debates para la aprobación de la Ordenanza. No obstante, en estos debates no participó ninguna persona natural o jurídica para demostrar su deferencia u objeciones al proyecto; solo participaron los miembros del Concejo Municipal. De las actas presentadas por el GAD de El Carmen no se desprende que se haya usado la figura de silla vacía o en su defecto que se haya invitado a los dirigentes gremiales del transporte liviano para llevar a cabo estas discusiones.
- 54.** En el proceso de reforma ante el Concejo Municipal sí comparecieron varios dirigentes sindicales, entre ellos dos de los accionantes.
- 55.** *Segundo*, previo a que se lleve a cabo el primer y segundo debate para la aprobación de la norma impugnada, varios representantes de operadoras de taxis comparecieron ante el Concejo Municipal con el fin de demostrar su descontento con el posible otorgamiento del permiso de operación a la compañía de taxis ejecutivos SERVITAXMA y en este sentido, resaltaron su inconformidad con permitir que ingrese al mercado de taxis esta cooperativa.
- 56.** Es claro entonces para esta Corte que el GAD El Carmen durante el proceso de creación de la Ordenanza no respetó los criterios de participación ciudadana establecidos en el COOTAD ni en la CRE. De las actas referidas en el párrafo 51 *supra*, se puede evidenciar que el Concejo Municipal no usó la figura de la silla vacía o invitó a la ciudadanía a participar en los debates de aprobación del texto inicial de la Ordenanza.

²¹ Anexo 5 de la demanda en el que se encuentran CDs con repostorios de las asambleas.

57. En este sentido, esta Magistratura considera que convocar a los gremios de taxistas para la reforma de la Ordenanza no convalidó el error inicial. En especial, se hace notar que en esta reforma no se discutió el principal argumento del gremio de transportistas, que fue el contenido del artículo 8 de la Ordenanza y la afectación que este les provocaba. Siendo entonces que los artículos modificados y los acuerdos a los que llegaron con el GAD El Carmen atañían a supuestos distintos a los que generaron la inconformidad de este gremio.
58. De este modo, no se subsanó el vicio de falta de participación ciudadana a través de las invitaciones y acercamientos que realizó el GAD El Carmen para emitir la Ordenanza.
59. En consecuencia, se puede constatar que el GAD El Carmen no procuró la participación ciudadana en el proceso legislativo y por lo mismo la Ordenanza es inconstitucional por la forma.
60. En este sentido, se debe resaltar que la participación ciudadana se promueve para que las personas que se sientan afectadas por una decisión puedan expresar sus objeciones a la norma que pasará a ser parte del ordenamiento jurídico. Siendo que:

Los asuntos públicos no merecen ser resueltos por pocos y se debe procurar la participación protagónica de todos los ciudadanos. (...) La diversidad de perspectivas enriquece la decisión y tiende a ser más certera.²²

61. Por ello, es de vital importancia que los gobiernos autónomos descentralizados procuren que, en la toma de decisiones, se cuente con participación de los actores de la sociedad, de lo contrario, el proceso de formación de un acto normativo estaría revestido de un vicio de inconstitucionalidad formal.
62. Tomando en cuenta que existe un acto administrativo²³ que fue emitido sobre la base de la presente ordenanza, con el objetivo que este vacío normativo no genere afectaciones a derechos constitucionales, esta Corte considera necesario diferir los efectos de inconstitucionalidad por 6 meses, y que de esta forma el GAD de El Carmen emita la ordenanza respectiva. Lo anterior, en concordancia con el artículo 95 de la LOGJCC.

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:

- a. Aceptar** la acción de inconstitucionalidad N°. 50-17-IN.

²² Corte Constitucional. Dictamen N°. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 93.

²³ De los anexos presentados por el GAD en su informe de descargo, se desprende que, sobre la base de la ordenanza hoy impugnada, se emitió el permiso de operación del servicio de taxi a favor de la compañía SERVITAXMA S.A.

- b. **Declarar** la inconstitucionalidad por la forma de la Ordenanza que contiene el estudio de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí con efectos diferidos.
- c. A fin de evitar un vacío normativo que genere vulneración de derechos, se difieren los efectos de la presente sentencia hasta febrero de 2023, de conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC.²⁴ En este tiempo, el GAD de El Carmen deberá emitir una nueva ordenanza u ordenanzas respecto de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí, respetando los derechos de participación de los ciudadanos de este cantón.
- d. **Exhortar** al GAD de El Carmen a que en el futuro de cumplimiento con los procesos de aprobación de ordenanzas.
- e. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 10 de agosto de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

²⁴ Este tiempo se lo confiere considerando los retos que puede afrontar el legislativo municipal para la emisión de nuevas ordenanzas de conformidad con los procesos previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. De esta forma, la Corte estima que el GAD El Carmen puede llevar a cabo este proceso en el período de tiempo referido, al ser este prudencial.

SENTENCIA No. 50-17-IN/22**VOTO CONCURRENTENTE****Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez****I. Antecedentes**

1. Concuero con la declaratoria de inconstitucionalidad resuelta en el voto de mayoría por la contravención del principio de participación ciudadana; sin embargo, por considerar que varias de las afirmaciones que justificaron el análisis constitucional de la sentencia de mayoría deben ser profundizadas, especialmente en lo concerniente los límites del control constitucional formal, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez expide el presente voto concurrente, en el término establecido en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

II. Límites del control formal**a) Análisis constitucional**

2. En el párrafo 34 del voto de mayoría se cita un extracto de la sentencia constitucional No. 94-15-IN/21, en la parte que determina: *“la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad.”*¹

3. Con base a este precedente, la ponencia mayoritaria concluye:

*“35. (...) esta Magistratura considera que los accionantes buscan determinar una posible contradicción de la Ordenanza frente a disposiciones de rango infraconstitucional, que regulan las potestades de los GADs para emitir este tipo de actos normativos y el alcance de la facultad del GAD de El Carmen para regular el proceso de obtención de permiso de operación para empresas o personas del sector del transporte comercial”.*²

[Énfasis añadido]

4. Respecto a esto, la suscrita jueza constitucional considera oportuno realizar dos precisiones:

- 4.1. Los procedimientos de configuración de actos administrativos normativos, actos administrativos de efectos generales, actos reglamentarios y actos normativos de gobiernos autónomos descentralizados deben observar y estar sujetos a los valores, principios, derechos y reglas que la Constitución establece para su procedimiento de creación. Por consiguiente, no existe

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párr. 32.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 50-17-IN/22 de 10 de agosto de 2022, párr. 35.

una prohibición *a priori* que impida el control constitucional de forma de este tipo de actos.

- 4.2. El hecho de que una disposición infraconstitucional desarrolle o reglamente el procedimiento de configuración de actos administrativos normativos, actos administrativos de efectos generales, actos reglamentarios y actos normativos de gobiernos autónomos descentralizados, no es razón suficiente para descartar el análisis constitucional de dicho acto, cuando dicha disposición infraconstitucional se limite a reproducir una disposición previamente contemplada en el bloque de constitucionalidad.

En este sentido, para descartar el análisis de un acto por versar sobre un asunto de infraconstitucionalidad, primero se deberá verificar que el cargo del accionante impugne ciertamente una aparente contradicción con una disposición que no involucre ningún valor, principio, derecho o regla contemplado en la Constitución.

5. De ahí que, es particularmente objeto de control constitucional por la forma, las presuntas infracciones al régimen de competencias normativas contemplado en la Constitución,³ como sucede cuando se alega algún tipo de extralimitación, omisión, desviación, uso abusivo o asunción injustificada de competencias; en la medida de que la protección de la independencia y constitucionalidad del ejercicio de las competencias normativas configura un pilar fundamental para la protección del principio republicano de gobierno garantizado en la Constitución.⁴
6. Estos presupuestos son especialmente relevantes, cuando se argumente un aparente conflicto entre las funciones del Estado, entre los órganos de la Administración Pública, o entre la Administración Central y las Administraciones Descentralizadas.
7. No obstante, la suscrita jueza constitucional considera necesario recordar que la posibilidad de que se ejerza control abstracto de constitucionalidad por la forma sobre un acto por una eventual contravención del régimen constitucional de competencias, no implica que deba otorgársele el ejercicio de este régimen un carácter absoluto:

*“49. Ahora bien, cabe mencionar que **estas facultades no son de carácter absoluto** y, al ejercerlas, las autoridades (...) deben asegurar la protección y plena vigencia de otros derechos constitucionales”.*⁵

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 17-18-IN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 39: “Por tanto, el principio de competencia hace referencia a las funciones, competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución a los diferentes órganos estatales; es decir, las normas que dicten los distintos órganos del poder público deben encontrarse dentro del marco de las competencias que la Constitución ha otorgado a cada institución del Estado”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 8-19-IN (y acumulado)/22 de 8 de diciembre de 2021, acápite. 35.5.3.2.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 17-18-IN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 49.

8. Asimismo, habrá que tener en consideración el principio de coordinación entre administraciones públicas y el ejercicio multiorgánico del poder que son acordes a la Constitución, y que contemplan la posibilidad del ejercicio coordinado y concurrente de competencias:

*“53. En tal virtud, las entidades del sector público conforme a las competencias establecidas en la Constitución y la ley, **deben coordinar las acciones para el cumplimiento de los fines del Estado y el efectivo goce de los derechos constitucionales**”.*⁶

*“52. (...) De esta forma, **el Estado requiere de un ejercicio multiorgánico del poder**, en el cual, sus distintas funciones actúan de manera coordinada y conjunta para la satisfacción de los derechos de las personas, de manera eficaz y eficiente”.*⁷

[Énfasis añadido]

9. Por último, es necesario reiterar que es función de este Organismo garantizar que se respeten las reglas adjetivas que explícitamente la Constitución ha desarrollado para la configuración de aquellos actos que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

III. Decisión

10. En mérito de lo expuesto, formulo este voto concurrente.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 50-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 22 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 08:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 8-19-IN (y acumulado)/22 de 8 de diciembre de 2021, párr. 43.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 17-18-IN/21 de 15 de diciembre de 2021, párr. 52.

SENTENCIA No. 50-17-IN/22**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con siete votos a favor la sentencia correspondiente a la causa **No. 50-17-IN**, en la cual se analizó la alegada inconstitucionalidad de la “*Ordenanza que contiene el estudio de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí*” (en adelante, “la ordenanza impugnada”) emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Carmen. La sentencia de mayoría aceptó la demanda presentada y declaró la inconstitucionalidad formal de dicha norma, pero para evitar un vacío normativo, dispuso el diferimiento de este efecto hasta febrero del 2023.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

II. Análisis constitucional

3. En la sentencia sobre la cual formulo este voto salvado, la Corte Constitucional analizó la alegada inconstitucionalidad por la forma de la ordenanza impugnada y concluyó lo siguiente:

“Es claro entonces para esta Corte que el GAD El Carmen durante el proceso de creación de la Ordenanza no respetó los criterios de participación ciudadana establecidos en el COOTAD ni en la CRE. De las actas referidas en el párrafo 51 [de la sentencia], se puede evidenciar que el Concejo Municipal no usó la figura de la silla vacía o invitó a la ciudadanía a participar en los debates de aprobación del texto inicial de la Ordenanza.”

4. Consecuentemente, el voto de mayoría identificó un vicio de inconstitucionalidad por la forma y declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada, al haberse irrespetado los artículos 95 y 100 de la CRE y 302 y 322 del COOTAD.
5. En este voto sostendré que no le corresponde a la Corte, al realizar control por la forma, examinar argumentos relativos al control de legalidad objetiva, dado que esta es una cuestión que resulta ajena a la finalidad de la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo que garantiza la unidad y coherencia entre normas de rango constitucional y normas infra constitucionales.
6. La LOGJCC, en su artículo 76 numeral 7, establece que, “*el desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la*

trasgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”.

7. El control de constitucionalidad por la forma, en consecuencia, incluye la verificación de aquellos vicios que se producen si la emisión, derogatoria o modificación de acto no respeta el procedimiento previsto en la Constitución. Ello, en razón de que el órgano no habría ejercido sus facultades de conformidad con la forma establecida en el propio texto constitucional.

8. En el caso concreto, tanto las alegaciones de la demanda, así como el análisis del voto de mayoría, se centran en el incumplimiento del artículo 302 del COOTAD, disposición que alude a la participación ciudadana en la toma de decisiones en el sector público. Este vicio, en mi criterio, no corresponde a un vicio de orden formal susceptible de ser analizado a través de la acción pública de inconstitucionalidad, dado que la Constitución no prevé. Los vicios atinentes al proceso legislativo, el cual está expresamente regulado en la Constitución, no deben ser confundidos con cuestiones relativas a la facultad normativa de los GAD, materia que está regulada por el COOTAD.

9. Por lo anterior, considero que la sentencia de mayoría falla en identificar la relevancia constitucional del caso en cuestión para concluir una inconstitucionalidad formal y su análisis está basado en disposiciones que no atañen propiamente a la regulación constitucional del procedimiento legislativo, el cual no puede ser equiparable o aplicable para la expedición de una ordenanza como la impugnada del caso en análisis.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 50-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 16 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 15:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 50-17-IN/22**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Me aparto de la decisión de la mayoría en la sentencia No. 50-17-IN/22 por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, declaró la inconstitucionalidad por la forma de la Ordenanza que contiene el estudio de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí; al considerar que el GAD El Carmen durante el proceso de creación de la Ordenanza no respetó los criterios de participación ciudadana establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y en la Constitución.
3. No comparto con esta decisión, por cuanto el control constitucional por la forma implica la observancia de requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica¹.
4. Los legitimados activos consideraron que la Ordenanza impugnada inobservó el principio de participación ciudadana puesto que, para su aprobación, no se contó con los actores del gremio de transporte y de manera particular con el gremio taxista de dicha jurisdicción.
5. Es decir, la demanda persigue la anulación total o parcial de un acto administrativo por incumplir preceptos que se encuentran establecidos en Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y en el COOTAD; más no atañe a la inobservancia o contraposición de alguna regla de trámite de rango constitucional.
6. En este sentido, la Corte ha señalado que la Constitución no establece el procedimiento para expedir ordenanzas municipales². Este procedimiento se encuentra regulado en el artículo 322 del COOTAD y los mecanismos de participación disponibles para los ciudadanos en la LOPC. Por estas razones, la vía idónea para cuestionar la falta de cumplimiento de los requisitos formales en la elaboración de la Ordenanza, no es el control abstracto de constitucionalidad, sino la acción de tipo objetivo en la jurisdicción contencioso administrativo, la cual debería verificar el supuesto conflicto entre normas infraconstitucionales.
7. Además de lo expuesto, la demanda tiene como pretensión la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo y la forma de una disposición con efectos

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 9-20-IA/20, párr. 67.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 76-16-IN/21, párr. 39.

individuales, lo cual tampoco cumple con el requisito de objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

8. Por lo expuesto, considero que la Ordenanza que contiene el estudio de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí no era objeto del control abstracto de constitucionalidad y debió rechazarse la demanda.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2022.09.02
12:16:46 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 50-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 15:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado digitalmente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

005017IN-4a2b2



Caso Nro. 0050-17-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves uno de septiembre de dos mil veintidós; y, los votos salvados fueron suscritos día viernes dos de septiembre de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/mesv



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1-18-IS/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 17 de agosto de 2022

CASO No. 1-18-IS

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

SENTENCIA No. 1-18-IS/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de la sentencia No. 120-16-SEP-CC de este Organismo, emitida el 13 de abril de 2016 dentro de la acción extraordinaria de protección No. 0090-13-EP.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 3 de diciembre de 2012, Martha Silva Solano, Fabiola Silva Solano, Renán Silva Solano, Gladys Silva Quishpe, Vinicio Silva Quishpe y Ramiro Silva Quishpe (accionantes) presentaron una acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de 25 de septiembre de 2012 dictada por el juez Sexto de lo Civil de Pichincha (juez civil)¹, quien declaró la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio² de un lote de terreno ubicado en Quito, a favor de María Juana Morales Simbaña.
2. El 13 de abril de 2016, la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 0090-13-EP, mediante sentencia No. 120-16-SEP-CC, declaró que no existe vulneración de derechos constitucionales y desestimó la acción extraordinaria de protección planteada.
3. El 6 de octubre de 2017, Zoraida del Rocío Silva Morales y sus hermanos³, presentaron un escrito ante la Corte, a fin de requerir el cumplimiento de la sentencia.
4. El 7 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional emitió el auto de negativa de la fase de seguimiento de la sentencia No. 120-16-SEP-CC.
5. El 11 de enero de 2018, Zoraida del Rocío Silva Morales (accionante) presentó, en contra del juez civil, una acción de incumplimiento de la sentencia No. 120-16-SEP-CC de 13 de abril de 2016.

¹ Actualmente, Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

² Dentro del juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio No. 17306-2011-0475, los accionantes alegaron la vulneración de los derechos a la defensa y a la seguridad jurídica, porque como herederos de José Manuel Silva Quiña, quien tenía la titularidad del lote de terreno en disputa, no fueron considerados en el juicio ordinario como parte procesal.

³ En su calidad de hija y heredera de María Juana Morales Simbaña, junto a sus hermanos, Edwin Baldemiro Silva Morales, Oscar Iván Silva Morales y María Marlene Morales Simbaña.

6. El 24 de enero de 2018, la causa fue sorteada y su conocimiento correspondió a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos.
7. El 25 de julio de 2019, la causa fue sorteada y su conocimiento correspondió al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 8 de junio de 2022 y dispuso que el juez civil presente un informe motivado.
10. El 18 de julio de 2022, el juez civil presentó el informe requerido.

II. Competencia

11. 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 los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República del Ecuador (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

12. La sentencia No. 120-16-SEP-CC de 13 de abril de 2016, objeto de esta causa, en lo principal, dispone lo siguiente:

III. 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 expide la siguiente

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

IV. Pretensión y fundamentos

a. De la parte accionante

13. La accionante solicita que se acepte su demanda, se declare el incumplimiento de la sentencia No. 120-16-SEP-CC y se disponga la reparación integral que corresponda. Para sustentar su pretensión, en lo principal, expresa como *cargo*, que el juez civil habría hecho caso omiso de sus solicitudes y continuó con la tramitación de la causa “*en lugar*

*de ordenar el archivo del proceso No. 17306-2011-0475, en forma dolosa y arbitrariamente, continuó tramitando todo incidente propuesto por la parte demandada en el juicio ordinario de prescripción adquisitiva de dominio, con lo cual se vulneró la institución jurídica y el principio procesal de cosa juzgada constitucional y seguridad jurídica [...]”.*⁴

14. Añadió que “[c]on lo resuelto por la Corte Constitucional (sentencia No. 120-16-SEP-CC), la sentencia emitida por el Juez de primer nivel, queda en firme y vigente, siendo obligación el cumplimiento de la misma, es decir se concedió la **PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA ADQUISITIVA DE DOMINIO** [...]”. Por lo que, expresa que “*procede la acción de incumplimiento planteada a fin de que se deje sin efecto todos los actos jurisdiccionales ulteriormente expedidos en clara rebeldía a todas las disposiciones constitucionales*”.

b. De la parte accionada

15. El juez civil, en lo pertinente de su informe de descargo, señaló que la sentencia impugnada “*tiene como fundamentos que no existe vulneración de derechos constitucionales, por ello no puede realizarse un seguimiento*”.⁵

V. Planteamiento del problema jurídico

16. Toda vez que la sentencia en análisis desestimó la acción extraordinaria de protección planteada, corresponde a esta Magistratura verificar si existe alguna obligación o medida de reparación a ser cumplida íntegramente. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Existe, en la sentencia desestimatoria No. 120-16-SEP-CC, alguna obligación o medida de reparación a ser cumplida íntegramente?**

VI. Resolución del problema jurídico

A. ¿Existe, en la sentencia desestimatoria No. 120-16-SEP-CC, alguna obligación o medida de reparación a ser cumplida íntegramente?

17. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.⁶
18. Conforme el párrafo 12 *supra*, la sentencia invocada no dispuso ninguna obligación o medida de reparación, por cuanto desestimó la acción extraordinaria de protección No. 0090-13-EP al no encontrar vulneración de derechos constitucionales en la sentencia de 25 de septiembre de 2012 dictada por el juez civil.

⁴ Escrito de 26 de julio de 2018, expediente físico, foja 47.

⁵ Richard Chinde Chamorro, juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, oficio s/n de 18 de julio de 2022.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 44-15-IS/20, párr. 21.

- 19.** No obstante, respecto al argumento de la accionante descrito en el párrafo 11 *supra*, de que el incumplimiento de la sentencia No. 120-16-SEP-CC se ha dado porque el juez civil no ordenó el archivo del proceso y, en su lugar, continuó tramitando la causa dentro del juicio ordinario de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio; esta Corte anota que la accionante busca la ejecución de medidas no dispuestas en la decisión judicial y que no guardan relación con el razonamiento constitucional realizado.
- 20.** De hecho, se verifica que la Corte ya se pronunció sobre el pedido de la accionante y otros⁷, respecto a que se dé seguimiento de la sentencia en mención. Así, el 7 de noviembre de 2017, en apego al artículo 21 de LOGJCC, este Organismo razonó que:

*“conviene indicar que la sentencia N.º 120-16-SEP-CC, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional dentro de la causa N.º 0090-13-EP, declaró que no existía vulneración a derechos constitucionales, por lo que negó la acción extraordinaria de protección planteada sin dictar, en consecuencia, medidas de reparación integral. De ahí que, no existiendo en la aludida sentencia medidas de reparación o disposiciones que deban ser ejecutadas, no procede que se inicie una fase de seguimiento [...]”*⁸.

- 21.** Además, la Corte determinó que *“la pretensión de los comparecientes se orienta a que la Corte Constitucional intervenga en un proceso judicial cuya competencia corresponde a la administración de justicia ordinaria, lo que comportaría la transgresión del principio de independencia consagrado en el artículo 168 numeral 1 de la Constitución.”*⁹
- 22.** Por lo expuesto, no existen obligaciones pendientes de cumplimiento en la sentencia No. 120-16-SEP-CC, que desestimó la acción extraordinaria de protección antes señalada, al no encontrar vulneración de derechos constitucionales, por lo que resulta improcedente ordenar el cumplimiento de medidas que no fueron dispuestas en sentencia.
- 23.** Este Organismo llama la atención a la accionante por el uso indebido de las garantías jurisdiccionales por cuanto, de sus pretensiones, se constata que persigue el cumplimiento de una sentencia dictada dentro de un juicio civil de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, que no corresponde ser analizada a través de esta acción, y que de otra manera se desnaturalizaría esta garantía constitucional. La Corte le conmina a sujetarse a las decisiones tomadas en el auto de negativa de seguimiento de 7 de noviembre de 2017, expedido por el Pleno de la Corte Constitucional. No

⁷ El 6 de octubre de 2017, la accionante señaló que la autoridad jurisdiccional que sustanciaba el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio declaró la nulidad del proceso, lo que, a su juicio, deriva en el incumplimiento de la sentencia No. 120-16-SEP-CC, por lo que solicitó a la Corte Constitucional que se oficie al juez civil del cumplimiento de esta sentencia.

⁸ Corte Constitucional, auto No. 120-16-SEP-CC de 7 de noviembre de 2017, fojas 98 a la 99 del expediente constitucional.

⁹ Corte Constitucional, auto No. 120-16-SEP-CC de 7 de noviembre de 2017, fojas 98 a la 99 del expediente constitucional.

obstante, respecto a los incidentes procesales del proceso ordinario, queda a consideración de la accionante ejercer las vías que considere convenientes para la defensa de sus intereses.

VII. 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. Desestimar la acción de incumplimiento No. 1-18-IS.
2. Llamar la atención a Zoraida del Rocío Silva Morales, la accionante, por el uso indebido de las garantías jurisdiccionales, y se le conmina a sujetarse a las decisiones tomadas en el auto de negativa de seguimiento de 7 de noviembre de 2017, expedido por el Pleno de la Corte Constitucional y en esta decisión.
3. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 17 de agosto de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000118IS-49b27



Caso Nro. 0001-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticuatro de agosto de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 103-21-IS/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 17 de agosto de 2022

CASO No. 103-21-IS

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

SENTENCIA No. 103-21-IS/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción de incumplimiento que fue presentada de forma directa ante este Organismo por Enriqueta Elizabeth Castro García. Para ello, la Corte examina los requisitos previstos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y establece que, si la parte accionante inobserva estos requisitos, no corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 4 de septiembre de 2019, Enriqueta Elizabeth Castro García (también, “**la accionante**”) presentó una acción de protección en contra de Carlos Luis Morales Benítez, María Gracia Abad Moreno y Catherine Acuña Jurado, en sus calidades de prefecto, directora provincial de talento humano subrogante y coordinadora de despacho 5 de la Dirección provincial de talento humano del Gobierno Provincial del Guayas (“**Prefectura del Guayas**”), respectivamente. En su demanda impugnó la acción de personal No. 2019-CF-NP-421 de 31 de julio de 2019, mediante la cual se terminó el nombramiento provisional que mantenía con la Prefectura del Guayas¹. El proceso fue signado con el No. 09332-2019-10844.
2. En sentencia de 3 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) “*inadmitió*” la acción de protección, por considerar que no existió vulneración de derechos constitucionales y que el acto administrativo podía ser impugnado en la vía ordinaria. De esta decisión, Enriqueta Elizabeth Castro García interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 19 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó

¹ La accionante señaló que se encontraba embarazada de 31 semanas y que la Prefectura del Guayas, al terminar la relación laboral, desconoció su condición de vulnerabilidad. Como medidas de reparación integral, la accionante solicitó que se ordene su reintegro “*con nombramiento permanente, al cargo de Auxiliar 3 Administrativo, con el alza de remuneración mensual; o, en su defecto que se [le] realice una liquidación justa*”. Además, solicitó que se ordene “*una indemnización no menor a \$50.000,00*”, pues “*estuv[o] más de 6 años ejerciendo un cargo público en el Gobierno Provincial del Guayas [...] desempeñando funciones que solo ejercen servidores públicos que gozan de estabilidad [...]*”.

parcialmente el recurso de apelación y, como consecuencia de ello, declaró parcialmente con lugar la acción de protección. Como medidas de reparación integral, la Sala de la Corte Provincial dejó sin efecto la acción de personal impugnada, dispuso el reintegro de la accionante y ordenó el pago de los haberes laborales dejados de percibir.

1.2. Sobre la ejecución de la acción de protección ante la Unidad Judicial

4. El 18 de noviembre de 2020, la accionante presentó un escrito en el que solicitó que se notifique a la parte accionada para que ejecute la sentencia constitucional. Este escrito fue agregado al expediente en auto de 16 de diciembre de 2020, en el que el juez de la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso.
5. El 14 de septiembre de 2021, posterior a la inadmisión de la acción extraordinaria de protección propuesta por la Prefectura del Guayas², el juez de la Unidad Judicial puso nuevamente en conocimiento de las partes la recepción del proceso. Como consecuencia de ello, dispuso que “[l]as partes deberán continuar con la sustanciación de la presente causa”.
6. En auto de 28 de octubre de 2021, notificado el 29 de octubre de 2021, tras una solicitud de la accionante de 18 de octubre de 2021³, el juez de la Unidad Judicial dispuso que la Prefectura del Guayas, en el término de tres días, ponga en conocimiento de la judicatura el cumplimiento integral de la sentencia de 19 de octubre de 2020, en lo que se refería al pago de los haberes laborales dejados de percibir, dado que la accionante manifestó que ya fue reintegrada a su lugar de trabajo. En escrito de 4 de noviembre de 2021, la Prefectura del Guayas señaló que debe sujetarse *“a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en cuanto a que la determinación del monto se tramitará en juicio contencioso-administrativo”*.
7. En escrito de 16 de noviembre de 2021, la accionante solicitó que se sienta razón del incumplimiento de la Prefectura del Guayas y reiteró esta petición en escritos de 26 y 30 de noviembre de 2021.
8. El 1 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial dispuso que el actuario del despacho sienta razón sobre el cumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2020. Este requerimiento fue reiterado en auto de 8 de diciembre de 2021 y, en la misma fecha, el secretario de la Unidad Judicial informó que *“revisado el proceso y el sistema informático TRÁMITE WEB, no consta que la parte demandada haya dado cumplimiento integral a lo resuelto por el Superior”*.

² La Prefectura del Guayas presentó una acción extraordinaria de protección que fue signada con el No. 44-21-EP y que fue inadmitida por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de 12 de abril de 2021.

³ La accionante solicitó expresamente que la Prefectura del Guayas certifique *“si los haberes laborales que fueron dejados de percibir por la servidora pública por aproximadamente quince meses fueron depositados a la cuenta bancaria [...] de la señora CASTRO GARCIA ENRIQUETA ELIZABETH”*.

9. El 25 de enero de 2022, la secretaria relatora del Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil puso en conocimiento de la Unidad Judicial el auto emitido el 21 de enero de 2022 por el juez ponente dentro de la causa No. 09802-2022-00074, correspondiente al proceso de ejecución de la reparación económica a favor de la accionante⁴. En dicho auto, el juez ponente requirió que la Unidad Judicial remita de forma inmediata el expediente de la acción de protección⁵.

1.3. Sobre la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante la Corte Constitucional

10. El 21 de octubre de 2021, de forma paralela a la ejecución ante el juez de la Unidad Judicial, Enriqueta Elizabeth Castro García presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, con el fin de que la Prefectura del Guayas cumpla la sentencia de 19 de octubre de 2020, en lo que se refiere al pago de los haberes laborales dejados de percibir.
11. La sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante auto de 28 de abril de 2022 y ordenó que la Unidad Judicial remita (i) un informe debidamente argumentado sobre el incumplimiento alegado y (ii) el expediente de la acción de protección No. 09332-2019-10844 a la Corte Constitucional. Además, la jueza sustanciadora ordenó que la Prefectura del Guayas presente información sobre el incumplimiento alegado en la causa.
12. En escrito de 6 de mayo de 2022, la Prefectura del Guayas remitió información sobre el incumplimiento alegado por la accionante. Por su parte, el 8 de junio de 2022, Teófilo Danilo Terán Caicedo, juez de la Unidad Judicial, presentó el informe requerido por la jueza sustanciadora y, a dicho informe, adjuntó copia certificada del expediente.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

⁴ El 18 de enero de 2022, se sorteó la causa No. 09802-2022-00074 -seguida por Enriqueta Elizabeth Castro García en contra de la Prefectura del Guayas- al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, conformado por los jueces Kelvin Petronio Sánchez Romero, Juan Carlos Jaramillo Montesinos y Clemente Eduardo Rivas Calderón.

⁵ La última actuación procesal ante el juez de la Unidad Judicial, previa al avoco conocimiento de la acción de incumplimiento por parte de la jueza constitucional sustanciadora, es el auto de 22 de febrero de 2022, mediante el cual el juez de la Unidad Judicial dispuso que la parte actora retire las copias certificadas del expediente de la acción de protección, para que sean remitidas al Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

14. La accionante alega que la Prefectura del Guayas ha cumplido parcialmente la sentencia de 19 de octubre de 2020, pues, si bien le ha reintegrado a su puesto de trabajo, no le ha pagado los haberes laborales dejados de percibir. Para sostener aquello, la accionante cita la parte resolutive de la referida sentencia y adjunta a su demanda el memorando No. GPG-PSP-2932-2021 de 23 de agosto de 2021, que contiene el criterio jurídico del procurador síndico provincial respecto del pago de los haberes laborales dejados de percibir. A juicio de la accionante, dicho criterio jurídico constituiría una “*mala interpretación*” de la sentencia de 19 de octubre de 2020, pues

[...] si la servidora pública fue cesada el 22 de agosto de 2019 y restituida el 04 de noviembre de 2020, eso quiere decir que dejó de trabajar aproximadamente 15 meses, para ser exactos son 14 meses con 12 días x 622 dólares que es el sueldo, sale un total de \$8956.80 (ocho mil novecientos cincuenta y seis con 80 centavos). Seguramente para la Prefecta y el Procurador Síndico de la Prefectura del Guayas es un tema muy difícil hacer este cálculo interno y no entendieron la sentencia constitucional [...].

15. En función de lo anterior, la accionante alega que

[e]xiste INCUMPLIMIENTO sobre la sentencia constitucional de la CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS en la cual restituye los derechos fundamentales y constitucionales de la señora ENRIQUETA ELIZABETH CASTRO GARCIA, por lo cual, requiere un estricto análisis dentro de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; y, este análisis consiste, en abstracto, en la consideración de los derechos fundamentales concurrentes, la enunciación de un fin legítimo, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida tomada en su contra: su INTERPRETACIÓN ILEGAL E INCONSTITUCIONAL, es una flagrante violación de Derechos Humanos [sic] que ha tomado el Estado, encaminadas entonces a la limitación del derecho a la seguridad jurídica, revictimizando a la accionante que propuso una ACCIÓN DE PROTECCIÓN, para por ese medio poder hacer que se le cumplan a cabalidad todos sus derechos, de manera integral, pero, debe seguir buscando la justicia, según los representantes legales de la Prefectura del Guayas, en la Jurisdicción Contencioso Administrativo, cuando ya le fue restituido ese derecho en sentencia constitucional [sic] (las mayúsculas constan en el original).

16. Sobre la base de lo expuesto, la accionante solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2020 por parte de la Prefectura del Guayas y que ordene el pago de USD 8956.80, lo cual correspondería al monto de los haberes laborales dejados de percibir.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

17. La Prefectura del Guayas manifiesta que, el 30 de octubre de 2020, reintegró a la accionante a su puesto de trabajo. Para probar aquello, adjunta a su escrito de 6 de

mayo de 2022 la acción de personal No. 2044-DPTH-GADPG-2020 de 30 de octubre de 2020 y el memorando No. 12488-ENM-DPTH-GADPG-2020 de 4 de noviembre de 2020, en el que la directora provincial de talento humano, encargada, de la Prefectura del Guayas informa al procurador síndico provincial sobre el cumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2020.

18. En cuanto al pago de los haberes laborales dejados de percibir, la Prefectura del Guayas alega que, conforme el artículo 19 de la LOGJCC, el monto de la reparación económica debe ser determinado en la vía contencioso-administrativa⁶. Al respecto, la Prefectura del Guayas informa que el proceso contencioso-administrativo para determinar el monto de la reparación económica se encuentra en trámite y fue signado con el No. 09802-2022-00074. Así, la entidad obligada señala que, el 28 de abril de 2022, presentó observaciones al informe elaborado por la perito Dunnia Sotomayor Gómez y que, para el efecto, agregó al proceso el memorando No. 02455-PG-DPTH-ENM-2022 de 26 de abril de 2022 suscrito por la directora provincial de talento humano, encargada, de la Prefectura del Guayas, con sus respectivos anexos. En consecuencia, la Prefectura del Guayas sostiene que

[...] no existe incumplimiento alguno por parte de esta entidad a lo ordenado en la Sentencia, [sic] de fecha 19 de octubre de 2020, a las 12h01, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, por cuanto se ha procedido de conformidad con lo establecido en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y actualmente dentro [sic] Juicio Contencioso Administrativo No. 09802-2022-00074, que sigue la señora Enriqueta Elizabeth Castro García, en contra de esta entidad, se está determinando el monto de la medida de reparación integral dispuesta [...] Una vez que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, determine el monto a pagar a favor de la legitimada activa, esta entidad procederá acorde a las directrices emitidas por la autoridad judicial (el énfasis consta en el original).

19. Sobre la base de lo anterior, la Prefectura del Guayas solicita que se niegue la acción de incumplimiento.

3.3. Fundamentos de la judicatura de ejecución

20. En escrito presentado el 8 de junio de 2022, Teófilo Danilo Terán Caicedo, juez de la Unidad Judicial, describe las actuaciones procesales y señala que, el 12 de mayo de 2022, dispuso que “*previo a proveer o [sic] solicitado por la Corte Constitucional, el actuario del despacho de manera inmediata certifique en autos documentos del cumplimiento de la Sentencia dictada el 19 de octubre del 2020 [...]*”.
21. Luego, el juez de la Unidad Judicial menciona que, el 16 de mayo de 2022, el secretario del despacho informó que “*revisado el proceso y el sistema informático*

⁶ Para sostener aquello, la Prefectura del Guayas cita el memorando No. GPG-PSP-2687-2020 de 10 de noviembre de 2020, presentado ante la Unidad Judicial el 4 de noviembre de 2021 a fs. 176 del expediente judicial, que contiene el criterio jurídico de la Procuraduría Síndica Provincial sobre el pago de los haberes laborales dejados de percibir.

TRÁMITE WEB, no consta documento del cumplimiento de la sentencia dictada en fecha de 19 de octubre de 2020 [...]”.

4. Cuestión previa

22. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción de forma directa ante la Corte Constitucional. Para el efecto, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico: **¿Se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?**
23. Con miras a analizar los requisitos previstos en la LOGJCC y en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) para el ejercicio de la acción de incumplimiento, la Corte considera necesario diferenciar los supuestos en los que se puede presentar esta acción. Conforme el artículo 96 numeral 1 del RSPCCC, la acción de incumplimiento puede ser presentada tanto a petición de parte como de oficio por parte de la jueza o el juez ejecutor. En el presente caso, dado que la acción de incumplimiento fue presentada de forma directa ante la Corte Constitucional por la persona que se considera afectada por el alegado incumplimiento, la Corte se pronunciará únicamente sobre los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de esta acción (i) a petición de la persona afectada y (ii) directamente ante la Corte Constitucional.
24. El primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Por su parte, el artículo 164 de la LOGJCC, al regular el trámite de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia, determina que:
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 [sic] 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.*

- 25.** De estas normas se desprende que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a los jueces y las juezas constitucionales de instancia que conocieron la garantía⁷ y que, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
- 26.** Respecto de la ejecución de las decisiones en materia constitucional, la Corte estima necesario recordar que la jurisdicción es la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado⁸ y que las sentencias que resuelven garantías jurisdiccionales, conforme el artículo 162 de la LOGJCC, son de ejecución inmediata⁹. De ahí que los jueces y juezas investidos de jurisdicción en materia constitucional están obligados a adoptar todas las medidas a su alcance para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla.
- 27.** Sobre la base de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte ha sostenido de forma reiterada que la acción de incumplimiento es subsidiaria¹⁰, lo cual implica que esta solo puede ser ejercida si el mecanismo de ejecución ordinario de las sentencias constitucionales -ante el juzgador o la juzgadora constitucional de instancia- no ha sido eficaz¹¹. El carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado “*todos los medios que sean adecuados y pertinentes*” para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC¹².
- 28.** La jurisprudencia de esta Corte ha enfatizado la importancia de que los jueces y juezas de instancia utilicen todos los medios que sean adecuados para ejecutar las sentencias constitucionales y, en ese sentido, de forma ejemplificativa ha reconocido que los

⁷ De conformidad con el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, norma supletoria en materia de garantías jurisdiccionales, “*corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias*”.

⁸ COFJ. “*Art. 150.- JURISDICCIÓN.- La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia*”.

⁹ LOGJCC. “*Art. 162.- Efectos de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación*”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1401-17-EP/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia No. 46-17-IS/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 23.

¹¹ Esta Corte ha señalado que “*lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo subsidiariamente las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten*”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021.

¹² “*Art. 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. [...]*”.

jueces y juezas ejecutores poseen facultades coercitivas¹³ como aquellas contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), que les permiten -según las circunstancias particulares de cada caso- imponer una multa compulsiva a las personas obligadas al cumplimiento de una sentencia constitucional y remitir los antecedentes a la Fiscalía General del Estado si encuentran que la resistencia al cumplimiento de la orden judicial se enmarca en una infracción penal¹⁴.

29. Por otra parte, tanto los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, transcritos en el párrafo 24 *ut supra*, como el artículo 96 del RSPCCC¹⁵ establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento, que buscan evitar que sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces y las juezas de instancia.

30. De conformidad con el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC, para iniciar una acción de incumplimiento, la persona afectada debe primero solicitar al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión. Es decir, para que la Corte Constitucional pueda conocer una acción de incumplimiento -y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional-, la persona afectada debe requerir

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 76-21-IS/22 de 20 de julio de 2022, párr. 24.

¹⁴ “Art. 132.- FACULTADES COERCITIVAS DE LAS JUEZAS Y JUECES. - En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación. Las cantidades serán determinadas considerando la cuantía o la naturaleza del asunto y las posibilidades económicas del obligado, de tal manera que signifiquen una efectiva restricción psicológica al cumplimiento de lo dispuesto. Siguiendo estos lineamientos, los jueces podrán imponer multas de entre una quinta parte de una remuneración básica unificada, y una remuneración básica unificada diaria, sin que en ningún caso exceda de veinticinco remuneraciones básicas unificadas; la sanción se aplicará sin perjuicio del cumplimiento del mandato; y, 2. Remitir los antecedentes a la Fiscalía General, si estimare que la resistencia a la orden judicial pueda encuadrar en infracción penal”.

¹⁵ “Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando: 1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiese hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento. 2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente. 3. La Corte Constitucional podrá iniciar, a petición de parte, una acción de incumplimiento respecto a sus propias sentencias o dictámenes”.

previamente al órgano competente -esto es, al juez o la jueza constitucional de instancia- que remita el expediente a este Organismo¹⁶.

- 31.** Adicionalmente, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC, el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia. La Corte considera necesario aclarar que estas normas se refieren al tiempo -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, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional. Sobre este punto, esta Corte reitera que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata¹⁷ o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas¹⁸.
- 32.** La finalidad del requisito establecido en el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC es precautelar la subsidiariedad de la acción de incumplimiento y asegurar que esta no sea ejercida de manera inmediata o automática -como un mecanismo de ejecución directo y ordinario de las sentencias constitucionales-, sino solo una vez que la jueza o juez ejecutor haya tenido la oportunidad de adoptar las medidas adecuadas y pertinentes para ejecutar la decisión.
- 33.** En definitiva, los requisitos sintetizados en los párrafos 30 y 31 *ut supra*, así como el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, imponen a las y los jueces de instancia el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance -conforme el artículo 21 de la LOGJCC- para la ejecución de la sentencia constitucional, pues ellos -y no la Corte Constitucional- constituyen el foro ordinario para la ejecución de las sentencias constitucionales.
- 34.** Aquello implica que, si se cumplen los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional, al conocer el caso, debe verificar tanto el cumplimiento de las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia cuyo incumplimiento se alega, como 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 determinar si la conducta del juez o jueza -en caso de que no haya

¹⁶ Es importante recalcar que la Corte Constitucional ha llamado la atención a los jueces y juezas de ejecución que remiten el expediente a este Organismo sin que se haya propuesto una demanda de acción de incumplimiento y sin que existan impedimentos para la ejecución de la decisión. Por ejemplo, en la sentencia No. 1-19-IS/21 de 6 de octubre de 2021, la Corte llamó la atención a la jueza de instancia una vez que verificó que la parte accionante no presentó una acción de incumplimiento, sino que solicitó que la jueza de instancia adopte las medidas necesarias para la ejecución de la decisión y que, pese a ello, la jueza remitió el expediente a este Organismo.

¹⁷ LOGJCC. Artículo 162.

¹⁸ Cabe indicar que los plazos para el cumplimiento de las sentencias constitucionales deben ser establecidos por las y los jueces en función de las circunstancias particulares de cada caso, lo cual implica considerar -por ejemplo- el número de entidades obligadas a cumplir la sentencia, así como la naturaleza de las obligaciones contenidas en las medidas de reparación integral.

adoptado los mecanismos necesarios para la ejecución de la decisión- configura una infracción disciplinaria como la manifiesta negligencia¹⁹.

- 35.** Por otro lado, sin perjuicio de que los procesos constitucionales deben ser impulsados por las y los jueces de oficio²⁰, dado que la ejecución de las sentencias debe realizarse ante las y los jueces de instancia, la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional. Por esa razón, la Corte aclara que, si la parte accionante no promueve el cumplimiento de la sentencia ante la jueza o juez de instancia y requiere la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata, no se cumplen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento sintetizados en los párrafos 30 y 31 *ut supra* y no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.
- 36.** Para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, como ocurrió en el caso *in examine*, el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC exige que, frente al requerimiento realizado por la persona afectada, el juez o jueza de instancia se haya rehusado a remitir el expediente y el informe a la Corte o lo haya hecho de forma tardía. En otras palabras, de acuerdo con la ley, el ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional²¹.
- 37.** Una vez examinados los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, corresponde analizar si estos se cumplieron en el presente caso.
- 38.** De la revisión del expediente, este Organismo observa que la acción de incumplimiento fue presentada directamente ante la Corte Constitucional, sin que la

¹⁹ Conforme el artículo 20.1 de la Ley Reformatoria del COFJ, la manifiesta negligencia “*acarrea la responsabilidad administrativa de [los] servidores judiciales por ignorancia, desatención o violación de normas, el incumplimiento de este deber constitucional de diligencia y de deberes legales que personalmente les corresponden al actuar en una causa y como efecto de lo cual se produce siempre un daño a la administración de justicia y, eventualmente, a los justiciables y a terceros*”. A su vez, esta Corte Constitucional, en las sentencias No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020 y No. 964-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, señaló que la manifiesta negligencia se relaciona directamente con las obligaciones de los servidores judiciales reguladas en los artículos 75 a 82 de la Constitución y 130 del COFJ.

²⁰ LOGJCC. “*Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 5. Impulso de oficio.- La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley*”.

²¹ Una vez que se ha realizado el requerimiento previsto en la ley y, por lo tanto, se ha propuesto una acción de incumplimiento, los jueces y las juezas de instancia tienen el deber de remitir el expediente a la Corte Constitucional, junto con su informe motivado sobre las razones que habrían impedido la ejecución de la decisión. Cuando esta Corte ha constatado que los operadores de justicia no han cumplido este deber, les ha llamado la atención en su sentencia. Al respecto, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 56-20-IS/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 112-113.

accionante haya requerido previamente al juez de la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte. Así, previo a la presentación de la acción de incumplimiento el 21 de octubre de 2021, se verifican las siguientes actuaciones procesales ante el juez de ejecución:

- i) El 18 de noviembre de 2020, la accionante presentó un escrito en el que solicitó que se notifique a la parte accionada *“para que ejecute lo ordenado en sentencia”*.
- ii) El 16 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial dio respuesta a este escrito y dispuso que *“[p]revio a proveer lo que corresponda póngase en conocimiento de las partes la recepción del proceso [...]”*.
- iii) El 14 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso posterior a la inadmisión de la acción extraordinaria de protección propuesta por la Prefectura del Guayas. Como consecuencia de ello, dispuso que *“[l]as partes deberán continuar con la sustanciación de la presente causa”*.
- iv) El 18 de octubre de 2021, la accionante solicitó que se certifique el cumplimiento del pago de los haberes laborales dejados de percibir²² y, el 20 de octubre de 2021, solicitó copias del expediente²³.

39. De lo expuesto, esta Corte verifica que la accionante no promovió la ejecución de la sentencia ante el juez de instancia y determina que, al no haber realizado un requerimiento previo al juez de ejecución con el fin de solicitar la remisión del expediente a la Corte Constitucional, la accionante inobservó el trámite de la acción de incumplimiento previsto en el artículo 164 de la LOGJCC y desconoció que dicho requerimiento es un presupuesto necesario para que, si se cumplen los requisitos sintetizados en el párrafo 36 *ut supra*, sea posible presentar la acción directamente ante la Corte Constitucional.

40. Además, de la revisión del proceso este Organismo observa que, paralelamente a la acción de incumplimiento, se continuó con la ejecución de la sentencia constitucional ante la Unidad Judicial y, posteriormente, ante el Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil. De la revisión del sistema eSATJE se desprende que, dentro del proceso No. 09802-2022-00074, se dictó mandamiento de ejecución por USD 9,787.28 el 24 de junio de 2022 y, el 11 de agosto de 2022, se puso en conocimiento de la entidad demandada la cuenta de la accionante en la que debe realizar el pago de los haberes laborales dejados de percibir²⁴. La activación de

²² Fs. 173 y 174 del expediente judicial. Este escrito fue proveído mediante auto de 28 de octubre de 2021.

²³ Fs. 172 del expediente judicial.

²⁴ Mediante auto de 8 de julio de 2022, el Tribunal Tercero Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil *“rec[ordó] [a la parte actora] que el número de cuenta que debe señalar para la transferencia de los valores ordenados a pagar debe ser personal y no de una tercera persona”*. Posteriormente, el 8 de

estas vías de forma paralela, como quedó señalado en el párrafo 27 *ut supra*, desconoce el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento y las competencias de los jueces y las juezas constitucionales para ejecutar sus propias decisiones.

41. Dado que no se han cumplido los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso -esto es, sobre la existencia o no del incumplimiento alegado por la accionante- y debe rechazar la demanda. Lo contrario -analizar el fondo del caso cuando la parte accionante ha inobservado los requisitos establecidos en la ley- implicaría vaciar de contenido los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, que caracterizan a la acción de incumplimiento como subsidiaria y que, como consecuencia de ello, regulan un trámite específico para su ejercicio.
42. Aquello no obsta que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en el RSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y respetando el carácter subsidiario de esta acción, la persona afectada pueda presentar una nueva acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional, siempre y cuando alegue acciones u omisiones distintas a las de la primera acción, las cuales -en lo principal- se relacionarían con la ineficacia de las medidas adoptadas por el juez o jueza de instancia para la ejecución de la decisión constitucional. Caso contrario, si se alegaran las mismas acciones u omisiones, la demanda incurriría en la prohibición contenida en el numeral 6 del artículo 8 de la LOGJCC²⁵.
43. Ahora bien, en otras ocasiones en las que la acción de incumplimiento ha sido presentada de forma directa ante la Corte Constitucional, este Organismo no se ha pronunciado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGJCC para el ejercicio de la acción y se ha pronunciado sobre el fondo del caso. En la mayoría de estos casos, provenientes de acciones de incumplimiento presentadas hace varios años²⁶, esta Corte considera que negar la acción por improcedente y devolver el expediente a la judicatura de instancia habría podido afectar el derecho a la tutela judicial efectiva del beneficiario de la sentencia²⁷ y dejar sin efecto útil a las medidas de reparación integral dispuestas en ella²⁸. Bajo un razonamiento similar, cuando la

agosto de 2022, el Tribunal otorgó el término de cuarenta y ocho horas para que la parte accionante y la perito señalen una cuenta personal para el pago correspondiente.

²⁵ LOGJCC. “Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento.- Serán aplicables las siguientes normas: [...] 6. Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión”.

²⁶ Por ejemplo, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 88-11-IS/19 de 4 de septiembre de 2019; sentencia No. 73-12-IS/19 de 23 de julio de 2019; sentencia No. 45-15-IS/21 de 24 de febrero de 2021; sentencia No. 20-17-IS/21 de 23 de junio de 2021; sentencia No. 7-17-IS/22 de 6 de abril de 2022; y sentencia No. 45-17-IS/22 de 11 de mayo de 2022.

²⁷ La Corte ha desarrollado el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva y ha señalado que este derecho se compone de tres elementos: (i) el acceso a la administración de justicia, (ii) la observancia de la debida diligencia y (iii) la ejecutoriedad de la decisión. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 45; sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110; y sentencia No. 1175-17-EP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 56 y 60.

²⁸ Conforme lo ha señalado esta Corte Constitucional, “la reparación integral, en el marco constitucional y convencional, constituye una institución jurídica de doble naturaleza, siendo un derecho y un deber al

Corte Constitucional ha determinado que los jueces o juezas de instancia no han adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia constitucional y, en su lugar, han iniciado una acción de incumplimiento de oficio, ha llamado la atención a dichos órganos jurisdiccionales y, para evitar mayores dilaciones en el proceso, se ha pronunciado de forma excepcional sobre el fondo del caso²⁹.

44. A diferencia de los supuestos anteriores, en casos como el presente -acción de incumplimiento presentada en el año 2021, de forma paralela a la ejecución ante el juez de instancia- avalar la inobservancia del trámite de la acción de incumplimiento tendría como efecto convertir a esta acción en una vía paralela de ejecución de sentencias constitucionales y a la Corte Constitucional en una judicatura de instancia, así como deslindar a los jueces y juezas de instancia de su deber contenido en el artículo 21 de la LOGJCC. Por estas razones, cuando la parte accionante inobserva los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, corresponde rechazar la acción y devolver el expediente al juez o jueza de instancia para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.

5. Decisión

45. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Rechazar la acción de incumplimiento **No. 103-21-IS**.
2. Disponer que el Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales, con el fin de divulgar ampliamente los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. En el término máximo de 20 días, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
3. Notificar a la Defensoría del Pueblo, como órgano al que los jueces y juezas de instancia pueden delegar el seguimiento del cumplimiento de las sentencias constitucionales, con el contenido de la presente sentencia.

mismo tiempo". Así, la Corte ha sostenido que *"la reparación integral es un derecho que tiene toda persona para que se hagan desaparecer los efectos de las violaciones que se hayan cometido en su perjuicio o el de su familia; y es un deber que tiene toda autoridad judicial que conoce la existencia de una violación a los derechos humanos, de restituir, a través de todos los medios que están a su alcance, el estado en el que estaba la víctima antes de la ocurrencia del daño, o en caso de imposibilidad, activar canales de compensación y satisfacción"*. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 983-18-JP/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 311.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1-19-IS/21 de 6 de octubre de 2021, párr. 43; sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 47; sentencia No. 76-19-IS/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 23; y, sentencia No. 44-21-IS/22 de 6 de julio de 2022, párr. 48. En este último caso, cabe recalcar que la acción de incumplimiento fue presentada de oficio en abril de 2021, sin que la jueza de instancia haya empleado todos los medios adecuados para ejecutar una sentencia de acción de protección dictada el 29 de noviembre de 2019.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 17 de agosto de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10321IS-49d62



Caso Nro. 103-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día domingo veintiocho de agosto de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.