EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

24-19-IS/23 En el Caso No. 24-19-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 24-19-IS 2

27-21-IS/23 En el Caso No. 27-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 27-21-IS 24

23-17-EP/23 En el Caso No. 23-17-EP Recházese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 23-17-EP 39

1010-17-EP/23 En el Caso No. 1010-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1010-17-EP 47

2101-17-EP/23 En el Caso No. 2101-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el No. 2101-17-EP 56

Año II - Nº 208 - 65 páginas
Quito, martes 4 de abril de 2023

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 24-19-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 24-19-IS

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

SENTENCIA No. 24-19-IS/23

Tema: Se analiza la acción de incumplimiento presentada por el señor Segundo Rafael Eudoro Naranjo Abarca mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia de 14 de febrero de 2017, dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dentro de la acción de protección No. 07281-2016-00226 por actos confiscatorios por parte del GADM de Huaquillas. Este Organismo resuelve evaluar el impacto de la medida de reparación en el accionante y/o sus familiares en vista de las circunstancias actuales. Al verificar su necesidad, decide modificar la misma, disponiendo que se calcule el justo precio con base en la normativa vigente a la época de la acción de protección y ordena el pago por parte del órgano accionado.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 15 de noviembre de 2016, el señor Segundo Rafael Eudoro Naranjo Abarca ("**accionante**") presentó una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Huaquillas ("**GADM de Huaquillas**").[1] El proceso fue signado con el No. 07281-2016-00226 y fue sorteado a la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Huaquillas ("**Unidad Judicial**").

2. El 2 de diciembre del 2016, el juez de Unidad Judicial resolvió aceptar la acción y dispuso medidas de reparación ("**sentencia de primera instancia**").[2]

[1] Alegó que el GADM de Huaquillas desde el 27 de agosto de 1981 confiscó un bien de su propiedad ubicado en el sector comercial de Huaquillas sin haber cumplido con el procedimiento de expropiación, *i.e.* determinación del justo precio e indemnización. Además, arguyó que estos hechos fueron reconocidos el 29 de marzo de 2011, por el Concejo Cantonal del GAD de Huaquillas; órgano que a través de una resolución indicó "*se autoriza a los representantes legales de la municipalidad para que se negocie con otro solar, el cual será entregado como retribución por el solar utilizado*". Con base en estos antecedentes, el actor solicitó al juez constitucional que declare vulnerados sus derechos a la propiedad y prohibición de no confiscación, vivienda adecuada y dignidad humana, y que se disponga al órgano accionado restituir sus derechos mediante el cumplimiento de la referida resolución con base en "*el avalúo*" ejecutado a través de una diligencia previa de No. 07331-2014-294G, así como el pago de los daños materiales ocasionados por la pérdida de la vivienda y los gastos judiciales incurridos.

[2] La autoridad judicial resolvió que 1) el GADM de Huaquillas entregue otro inmueble de características similares y dentro del casco comercial del cantón; 2) la entrega de una placa como un acto de reconocimiento de responsabilidad; 3) disculpas públicas en medios de comunicación y 4) una compensación dineraria de USD 30 000,00 por el tiempo que el accionante no pudo gozar y disfrutar de su propiedad. Para el cumplimiento de esta decisión otorgó un plazo de 120 días.

3. El accionante solicitó aclaración a la sentencia y mediante auto de 9 de diciembre de 2016, la autoridad judicial resolvió que: "*la frase 'se declara sin lugar' constituye un lapsus calami*" en la sentencia dictada.

4. Inconforme con la decisión de primera instancia, el GADM de Huaquillas interpuso recurso de apelación. En sentencia de 14 de febrero de 2017, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ("**sentencia de segunda instancia**"), aceptó parcialmente el recurso de apelación y resolvió que el GADM de Huaquillas dé cumplimiento inmediato a la resolución de 29 de marzo de 2011 que disponía que se negocie la entrega de un solar como retribución al accionante ("**Resolución Municipal**"), manteniendo la medida de disculpas públicas dispuesta en la sentencia de primera instancia.

5. En contra de esta decisión, el señor Segundo Rafael Eudoro Naranjo Abarca propuso acción extraordinaria de protección, que fue inadmitida el 16 de agosto de 2017 por la Corte Constitucional.[3]

1.2. Sobre la ejecución de la sentencia

6. Remitido el expediente a la Unidad Judicial de instancia, el juez ("**juez ejecutor**") hizo conocer al accionante que el GADM de Huaquillas remitió documentación donde se hacía conocer que "*existen dos inmuebles de los cuales uno de ellos podrá escoger el accionante, para esto tendrá que dirigirse a la Municipalidad del cantón Huaquillas y realizar la negociación respectiva*".

7. El 8 de septiembre de 2017, el accionante presentó una solicitud al juez ejecutor en el que informó que no estaba conforme con los inmuebles propuestos por el GADM de Huaquillas[4], por lo que, solicitó "[...] *que en su lugar se me cancele el valor de mi bien inmueble confiscado en forma ilegal, que actualmente ascienden* [sic] *a la suma de $ 158.400* [sic]*, tal como está valorado en la diligencia de INSPECCION JUDICIAL No. 07331-2014-29436*".

8. El 2 de octubre de 2017, el juez ejecutor convocó a las partes a una audiencia para el día 4 de octubre a las 11h30 con el fin de "*tratar sobre la reparación integral (entrega de inmueble) al accionante*". En la audiencia respectiva, el juez decidió que, al no existir acuerdo sobre los terrenos que ofrece el GADM de Huaquillas al accionante,

[3] La decisión de inadmitir el caso se fundamentó en la causal de inadmisibilidad prevista en el numeral 3 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").
[4] Fs. 288-89 del expediente No. 07281-2016-00226. En lo medular, indicó que: "[...] *los bienes propuestos por el* [GADM de Huaquillas], *NO CUMPLEN CON LO DISPUESTO POR USIA en la Sentencia Ejecutoriada dictada en la presente causa; es decir, que estos NO SE ENCUENTRAN UBICADOS en el CASCO COMERCIAL DEL CANTÓN HUAQUILLAS O EN UNA ZONA DE INFLUENCIA COMERCIAL DEL MISMO y peor aún llegan al valor de mi bien inmueble confiscado en forma ilegal* [...]" (Énfasis pertenece al texto original).

con arreglo al artículo 21 numeral 3 de la LOGJCC, delegaba el seguimiento del caso al defensor del pueblo de la provincia de El Oro.

9. El 4 de octubre de 2017, el accionante presentó un escrito en la causa y arguyó que, para el cumplimiento de lo sentenciado, es decir, "*negociar la entrega de otro solar*" debía realizarse "*conforme lo considera la sentencia de primera nivel*", lo que a su juicio implicaba "*otro inmueble con características análogas y dentro del casco comercial de Huaquillas o dentro de una zona de influencia comercial del cantón Huaquillas*", lo cual no se cumplía en el presente caso.[5] Por estas consideraciones, y alegando su condición de adulto mayor con 102 años, solicitó al juez ejecutor modificar las medidas dispuestas de conformidad con la Sentencia No. 16-14-SEP-CC y que se disponga "*que el GADM de Huaquillas de forma inmediata proceda a cancelar el valor del bien inmueble que le fue confiscado conforme lo determinado en la inspección judicial número 07331-2014-294G, esto es la suma de USD 158.400,00*".

10. El 23 de octubre de 2017, el juez ejecutor negó la petición de cambio de medida e indicó que la sentencia de primer nivel fue reformada por la decisión emitida por la Sala, en la que se resolvió que se ejecute la Resolución Municipal, y negó la pretensión respecto a la indemnización económica. En razón de ello, resolvió que el GADM de Huaquillas "*en el plazo de tres días, haga conocer, de todos los inmuebles de propiedad municipal, para que se negocie la entrega de uno o varios de ellos y a satisfacción del accionante*".

11. El 10 de noviembre de 2017, el GADM de Huaquillas presentó al juez ejecutor certificados y catastros municipales de cuatro lotes de terreno de propiedad de la entidad pública. La autoridad judicial corrió traslado al accionante.

12. El 23 de febrero de 2018, la dirección provincial de la Defensoría del Pueblo presentó un informe de seguimiento al juez ejecutor, en el que indicó que las partes no habían llegado a un acuerdo sobre los bienes puestos a disposición por parte del GADM de Huaquillas, principalmente, porque su valor catastral era inferior al del predio confiscado al accionante.[6]

---

[5] Fs. 231-238 del expediente No. 07281-2016-00226. Al respecto, se refirió a los inmuebles propuestos por el GADM de Huaquillas como mecanismo de reparación. Así, sobre el bien inmueble ubicado en las calles Machala, Calle S/N y Portoviejo, arguyó que "*se encuentra ubicado apróximadamente* [sic] *dos kilómetros del casco comercial del cantón Huaquillas*" y que el avalúo catastral correspondía a un valor de "*USD 16.323,16* [...] *POR DEBAJO DEL AVALÚO DE USD 158.400,00 efectuado al terreno que me fue confiscado*". Por su parte, en cuanto al inmueble ubicado en las calles Pichincha, Av. Huatalco y 10 de agosto, afirmó que "*este terreno se encuentra ubicado a aproximadamente un kilómetro de distancia del casco comercial del cantón Huaquillas*" y que el avalúo correspondía a USD 40.483,42. Y agregó que "*los terrenos ofrecidos se encuentran categorizados por el municipio como áreas verdes, lo que da cuenta de que no se encuentran en una zona comercial y que las estructuras que constan en los mismos no tiene* [sic] *valor comercial alguno al ser ruinosas*".

[6] Fs. 299-300 del expediente No. 07281-2016-00226. Principalmente, la DPE indicó: "*Se constata que los predios propuestos* [...] *NO poseen las mismas características que el predio original* [...] *pues al encontrarse los predios propuestos alejados de la zona comercial del cantón y poseer un valor referencial de apenas $32.000* [...] *resultan sumamente inferiores al predio original, el cual se encuentra ubicado en*

13. El 28 de marzo de 2018, el accionante solicitó que se siente razón respecto si la sentencia de primer nivel se ejecutorió y las medidas que, hasta la fecha, habrían sido cumplidas por el GADM de Huaquillas.[7] En auto de 10 de abril de 2018, el juez ejecutor negó el pedido.[8]

14. Ante una nueva solicitud del accionante, el juez pidió a la actuaria que siente razón respecto a las medidas de reparación cumplidas hasta ese momento y convocó a las partes a una nueva audiencia a realizarse el 14 de mayo de 2018 y de ser pertinente, se trasladen hasta los terrenos municipales ofrecidos por el órgano accionado para el cumplimiento de la sentencia.

15. El 14 de mayo de 2018 se celebró la audiencia. Como parte de esta diligencia, el juez y las partes procesales acudieron a los predios propuestos por el GADM de Huaquillas. No obstante, la diligencia concluyó sin que las partes se hayan puesto de acuerdo, principalmente, porque el accionante alegó que los terrenos no reparaban el daño causado.[9]

16. El 14 de marzo de 2019, el accionante presentó una solicitud para que el juez ejecutor module la sentencia y disponga, entre otras medidas:[10]

(i) El pago de USD 386 706,00 por el daño material emergente actual, lucro cesante, daño material emergente futuro y lucro cesante futuro;[11]

(ii) El pago de USD 500 000,00 por el daño inmaterial debido a los continuos sufrimientos que el accionante ha experimentado;[12]

(iii) Se disponga la destitución del alcalde Ronald Wilfrido Farfán Becerra y el abogado Podalirio Enrique Hidalgo Gutiérrez, en su calidad de procurador síndico;

(iv) Se remita un oficio a la Fiscalía General del Estado para que proceda a iniciar la correspondiente investigación previa por el incumplimiento de la sentencia pronunciada dentro del juicio en cuestión.

---

una de las zonas de mayor comercio y ha sido avaluado por la suma de USD 158.400,00 [...]. *Por lo anterior, las Partes no han podido llegar a un acuerdo para el cumplimiento de la sentencia*".

[7] Fs. 303-304 del expediente No. 07281-2016-00226.

[8] La autoridad judicial sostuvo que la sentencia de primer nivel fue reformada y por tanto no procedía el pedido de sentar razón sobre su ejecutoría. Asimismo, negó la solicitud de sentar razón respecto a las medidas ejecutadas ya que el accionante no habría individualizado de cuáles se trataba. Fs. 306 del expediente No. 07281-2016-00226.

[9] Fs. 323-325 del expediente No. 07281-2016-00226.

[10] Fs. 356-361 del expediente No. 07281-2016-00226.

[11] Para justificar los supuestos daños sufridos, el accionante agregó un peritaje económico. Fs. 325-335 del expediente No. 07281-2016-00226.

[12] Para justificar el daño extrapatrimonial, el accionante agregó un peritaje psicológico. Fs. 341-350 del expediente No. 07281-2016-00226.

17. El 2 de abril de 2019, el juez ejecutor resolvió que el pedido de modulación era improcedente, pues la sentencia de primera instancia fue dejada sin efecto por la decisión de la Sala. Por su parte, ordenó que se oficie al Registro de la Propiedad del cantón Huaquillas para que remita "*una certificación de los bienes de propiedad municipal ubicado* [sic] *en zona comercial y así conocer otros bienes que puedan satisfacer las expectativas del accionante"*. Y, finalmente, negó el pedido de remitir el expediente a Fiscalía General del Estado.[13]

18. El 15 de abril de 2019, el accionante solicitó al juez ejecutor que al no haberse ejecutado la sentencia dentro de un plazo razonable se "*sirva remitir la presente causa en el término de cinco días a la Corte Constitucional para que conozca sobre el incumplimiento de la sentencia* [...] *para lo cual se adjuntará el informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada*".

19. El 6 de mayo de 2019, el accionante presentó el escrito de demanda de acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.

20. El 19 de agosto de 2019, el juez ejecutor dispuso remitir el proceso a la Corte Constitucional y adjuntó el informe motivado respecto a la no ejecución de la sentencia emitida.

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

21. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 9 de julio de 2019, la sustanciación de esta causa le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

22. El 31 de enero de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a las partes informar respecto al cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala

23. El 2 de febrero de 2023, el juez ejecutor informó a la Corte que la entidad obligada no habría dado cumplimiento a la sentencia dictada en la acción de origen.

24. El 8 de febrero de 2023, el GADM de Huaquillas presentó su informe de descargo.

25. Pese a haberse notificado debidamente, el accionante no informó a esta Corte respecto del cumplimiento o no de la decisión emitida por la Sala.

II. Competencia

26. De conformidad con lo establecido en los artículos 436, número 9, de la Constitución de la República ("**CRE**") en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la

[13] Fs. 363 del expediente No. 07281-2016-00226.

Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

27. El accionante acusa el incumplimiento de la sentencia emitida por la Sala, por las siguientes razones:

27.1. La sentencia de segunda instancia dejó sin efecto las medidas reparación 2 y 4 de la sentencia de primera instancia, pero mantuvo las medidas 1 y 3.[14] Lo que implica que la sentencia cuyo incumplimiento se acusa dispuso que "*se restituya al accionante con entregar a título de propiedad otro inmueble de características análogas y dentro del casco comercial de Huaquillas o dentro de una zona de influencia comercial del cantón Huaquillas, esto es entonces con iguales condiciones económicas que la propiedad confiscada en 1981*". A su juicio no existe "*otra interpretación de la decisión de segunda instancia, tanto más que* [esta decisión] *irremediablemente reconoce la violación al derecho a la propiedad del accionante*".

27.2. La sentencia de primera instancia otorgó un plazo de 120 días para el cumplimiento, cuestión que no habría sido cumplida.

27.3. Los predios ofrecidos por el GADM de Huaquillas en audiencia de 14 de mayo de 2018 son inútiles para cumplir con las condiciones dispuestas en la sentencia cuyo incumplimiento se acusa, pues no se encuentran en una zona comercial del cantón y no tienen similares características al bien confiscado.

27.4. El GADM de Huaquillas no tiene propiedades que cumplan la condición económica, por lo que el accionante sufriría una "*nueva vulneración*" de sus derechos y la sentencia sería inejecutable. Cuestión que se agravaría con la negativa a su solicitud de que se pague una suma de dinero correspondiente al daño provocado, en lugar de la entrega de un terreno con "*semejantes externalidades económicas que el terreno confiscado en 1981*".

27.5. Dentro del proceso de origen se produjo como prueba una diligencia previa de avalúo practicada con notificación al GADM de Huaquillas en la que se determinó un valor de la propiedad confiscada en USD 158 000,00 y USD 60 000,00 por la construcción existente en el predio.

[14] La sentencia de primera instancia determinó: 1) Que el GADM de Huaquillas entregue otro inmueble de características similares y dentro del casco comercial del cantón; 2) la entrega de una placa como un acto de reconocimiento de responsabilidad; 3) disculpas públicas en medios de comunicación y 4) una compensación dineraria de USD 30 000,00 por el tiempo que el accionante no pudo gozar y disfrutar de su propiedad.

27.6. "*La pérdida de tiempo, oportunidad, provecho, goce y disfrute de lo que por Justicia y Derecho corresponde al Accionante por más de 37 años*" ha provocado daños materiales e inmateriales al accionante desde 1981.

28. De este modo, requirió que: 1) se declare el incumplimiento de la sentencia de segunda instancia; 2) se ordene el pago de una cantidad equivalente al predio confiscado; 3) el pago de USD 386 706,00 por daños provenientes de la confiscación; 4) el pago de USD 444 000,00 por concepto de daño moral; 5) se disponga la destitución del alcalde y procurador síndico del GAD de Huaquillas; y 6) se oficie a la Fiscalía General del Estado a fin de que inicie las investigaciones por el supuesto incumplimiento de la decisión.

3.2. Del sujeto obligado

29. El 8 de febrero de 2023, el GADM de Huaquillas presentó información en la causa, y manifestó:

29.1. El GADM de Huaquillas remitió dos alternativas de inmuebles que contienen la "*ubicación y más características para que sean transferidos a favor del accionante*", no obstante, la propuesta no fue aceptada. Las disculpas públicas fueron cumplidas según las publicaciones en el Diario "Opinión" y "Nacional" de fechas 22 y 23 de junio de 2017.

29.2. El accionante ha buscado que se compense con dinero la entrega del bien, lo cual no ha sido aceptado por la Sala (en su decisión) y que ha existido "*la predisposición de nuestra entidad para realización de la compensación con otro bien inmueble de similares características y valor*";

29.3. De acuerdo con el Informe No. 024-DPUR-GADH-2023 de 7 de febrero de 2023, el GADM de Huaquillas pone a disposición del accionante 5 bienes inmuebles que "*son mayores a los señalados de acuerdo a los certificados de avalúos y catastros que adjuntamos*".

3.3. Informe de descargo del juez ejecutor

30. El juez Christian Iván Luna Florín, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de Huaquillas presentó su informe de descargo el 2 de septiembre de 2019, en el que indicó lo siguiente:

30.1. La sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de El Oro implicó que quedaron dos medidas de reparación a ejecutarse: 1) que el GAD de Huaquillas "*negocie con el señor Segundo Rafael Naranjo Abarca la entrega de un inmueble, la cual señala la Corte Provincial: 'Se compensa con el cumplimiento de la antes mencionada Resolución Municipal, sobre la entrega de otro solar'* "; y 2) las disculpas públicas que se cumplieron por parte del órgano accionado de forma escrita y en medios de comunicación.

30.2. La primera "*aún no se ha ejecutado, pese a los requerimientos y esfuerzos realizados por el suscrito juzgador*", pues el accionante se encontraría "*en desacuerdo con los inmuebles que le ha ofrecido la municipalidad de Huaquillas, requiriendo reparación económica, la misma que dejó sin efecto la Corte Provincial de Justicia de el Oro, y el Municipio se niega por señalar que no cuenta con recursos económicos*".

30.3. Sostiene que ha hecho esfuerzos para el cumplimiento de la "*negociación de un inmueble*" para lo cual convocó a audiencias, ha requerido certificados de bienes al GAD de Huaquillas y al Registrador de la Propiedad a fin de cumplir con la sentencia. No obstante, ante la falta de acuerdo delegó el seguimiento del caso a la Defensoría del Pueblo. Institución que informó que "*los inmuebles presentados no tienen la característica del inmueble original del accionante*".

30.4. Finalmente, indica que no se ha cumplido hasta el momento con la entrega de un bien inmueble, por cuanto el accionante no ha aceptado ninguno de los inmuebles ofrecidos por la institución accionada "*argumentando que no tiene un valor económico alto, y requiere que se le cancele en dinero en efectivo la cantidad de $158.400 dólares americanos, pues señala que se ha practicado una diligencia previa para conocer el valor del inmueble*".

31. Adicionalmente, en contestación al auto de avoco de 31 de enero de 2023, el juez ejecutor informó a la Corte que la sentencia no ha sido cumplida hasta el momento.

3.4. De la sentencia cuyo incumplimiento se solicita

32. La sentencia de segunda instancia, en su parte resolutiva ordenó lo siguiente:

> *Acepta parcialmente el Recurso de Apelación interpuesto por la entidad accionada, rechaza el recurso de apelación del accionante; y, REFORMA la sentencia venida en grado,* ***en el sentido antes indicado****.* (Énfasis añadido)

33. Los fundamentos para esta decisión fueron los siguientes:

> *En el caso sub júdice, el señor Segundo Rafael Eudoro Naranjo Abarca, con el Testimonio de Escritura Pública y el Certificado del Registro de la Propiedad que adjunta justifica ser propietario del bien inmueble ocupado en forma arbitraria por parte del Municipio de Huaquillas, sin que se haya demostrado en el proceso que exista el procedimiento legal, para la prolongación de la calle Arenillas, sin que se haya dado el trámite de expropiación e indemnización alguna y que por años ha venido solicitando a través de la vía administrativa la restitución del mencionado bien, trámites que lo ha realizado* [sic] *obteniendo siempre resultados negativos.*
>
> *A fojas cinco del expediente consta una resolución emitida con fecha 29 de marzo del 2011 por el Secretario del Concejo GAD del Cantón Huaquillas, Resolución que relaciona la pretensión del actor al interponer la presente acción, cuyo contenido en*

forma textual es el siguiente: "RESOLUCION: EN VISTA DEL PROBLEMA SUSCITADO CON EL SR. EUDORO NARANJO ABARCA, EN CUANTO A LA UTILIZACIÓN PARA LA APERTURA DE UNA CALLE DE UN SOLAR DE SU PROPIEDAD, EL 27 DE AGOSTO DE 1981, EN NUESTRO CANTÓN HUAQUILLAS, POR LA ADMINISTRACIÓN DE ESE ENTONCES Y CON LA FINALIDAD DE DAR SOLUCIÓN A ESTE INCONVENIENTE, SE AUTORIZA A LOS REPRESENTANTES LEGALES DE LA MUNICIPALIDAD PARA QUE SE NEGOCIE CON OTRO SOLAR, EL CUAL SERÁ ENTREGADO COMO RETRIBUCIÓN POR EL SOLAR UTILIZADO.", resolución municipal que no se ha demostrado que ha sido cumplida; por lo que [sic] ***dada y demostrada la falta de atención y cumplimiento de la Resolución Municipal antes mencionada por parte de la entidad demandada, se considera que debe darse cumplimiento a la misma en forma inmediata****;* [...] *Con respecto a la indemnización por reparación por el daño material no se considera la misma en vista de que no se observa prueba que demuestre que el accionante haya pagado cánones de arrendamiento, asi como* [sic] *tampoco que en el mencionado terreno haya habido alguna construcción en la que él habitare, singularizando su petición a lo siguiente: " la entrega de un solar que compense el predio que me fue confiscado, y de no existir un solar disponible, la compensación se realice entregándome una indemnización de ciento cincuenta mil dólares" (sic); por lo que en el presente fallo no se considerado sobre el derecho a la vivienda* [sic]*,* ***sino a la propiedad del solar materia de la reclamación, lo que se compensa con el cumplimiento de la antes mencionada Resolución Municipal, sobre la entrega de otro solar, conforme lo considera la sentencia del primer nivel, por lo que no se atiende lo solicitado por el accionante en este sentido****.* ***Se considera lo referente al numeral 3) de la sentencia del juez a quo, y mas no asi, lo del numeral 2) como medida de reparación*** [sic] (Énfasis añadido).

IV. Análisis constitucional

34. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. Por su parte, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas decisiones no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, las partes pueden proponer una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.[15]

35. Previo a la formulación de los problemas jurídicos, la Corte debe indicar que, luego de la revisión de los antecedentes procesales, se verifica el cumplimiento de los requisitos legales para el análisis de fondo de la presente acción de incumplimiento, según lo determinado en la sentencia No. 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022.[16]

[15] LOGJCC, artículos 21, 163.

[16] Estos son: (i) que la persona afectada solicite 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; y, (ii) que se verifique la solicitud de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia. En el presente caso, el requisito (i) se cumplió con el pedido del accionante, conforme se sintetizó en el párr. 18 de esta sentencia. Por su parte, en cuanto al requisito (ii) se observa que el juez remitió el expediente a la

36. Ahora bien, para analizar el presunto incumplimiento de la sentencia es preciso atender al contexto procesal, los cargos esgrimidos por el accionante, la información remitida por el juez ejecutor y los descargos del sujeto obligado a ejecutar la decisión, *i.e.*, GADM de Huaquillas.

37. En este entendido, la Corte observa que el accionante esgrime (párrafo 27 *supra*) que: (i) la sentencia de segunda instancia ordenó que se ejecute la Resolución Municipal (negociar la entrega de un solar como retribución al daño) bajo las consideraciones efectuadas en la sentencia primera instancia. Esto es, se entregue un bien de similares características y valor; (ii) a consecuencia de esta medida, refiere que la sentencia no ha sido cumplida porque los inmuebles ofrecidos por el GADM de Huaquillas no cumplen estos requisitos, y, por tanto no reparan el daño causado; y (iii) refiere que el órgano accionado no cuenta con bienes para cumplir la medida y, en consecuencia, correspondería dictar una medida que ordene el pago del justo precio del bien, más los daños materiales e inmateriales sufridos (párr. 27.6 *supra*).

38. Por su parte, el sujeto obligado durante el proceso de ejecución envió las propuestas con el detalle de los inmuebles que podían ser entregados al accionante, sin que haya especificado si consideraba que estos cumplían o no con características análogas al bien del accionante. Y al mismo tiempo, en escrito de 7 de febrero de 2023 informó a esta Corte existe la predisposición del GADM de Huaquillas para entregar un inmueble de "*similares características y valor*", para lo cual remitió un informe con cinco inmuebles de propiedad de la institución pública.[17]

39. Por otro lado, del expediente procesal[18] se verifica que el juez ejecutor mantuvo la posición de que la sentencia de segunda instancia se limitó a disponer la ejecución de la Resolución Municipal, sin que se haya determinado con certeza si correspondía que la entrega del inmueble cumpla con las condiciones determinadas en la sentencia de primera instancia. Esta posición se confirma de su informe de descargo en el que comunica a esta Corte que pese a los esfuerzos efectuados, la sentencia de segunda instancia no se ha cumplido con la entrega del inmueble, porque el accionante no habría aceptado aquellos terrenos ofrecidos por el GADM de Huaquillas.

40. Tomando en consideración las posiciones del accionante, GADM de Huaquillas y el juez ejecutor, así como el propio texto de la sentencia cuyo incumplimiento se reclama (párr. 32-33 *supra*), la Corte considera que existe una legítima controversia respecto al alcance de la medida de reparación dispuesta en la sentencia de segunda instancia, *i.e.*, el cumplimiento de la Resolución Municipal dispuesta en sentencia.

Corte Constitucional luego de que haya transcurrido más de dos años (agosto de 2019) desde que inició el proceso de ejecución de sentencia (marzo de 2017).

[17] Véase sección 3.2. de la sentencia.

[18] Véase párr. 6, 10, 15, 17, 30.2 y 30.3. de esta decisión.

41. De ahí que, para esta Corte es necesario aclarar cuál fue la medida de reparación otorgada, para luego pronunciarse respecto al cumplimiento de la decisión de la Sala por parte del GAD de Huaquillas.[19]

42. Sin perjuicio de lo indicado, la Corte no podrá analizar la solicitud de reparación de supuestos daños materiales e inmateriales alegados por el accionante, pues el objeto de la acción de incumplimiento es verificar el cumplimiento integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas[20], mas no modificar el contenido de la sentencia cuyo incumplimiento se alega. De este modo, conocer sobre posibles daños imputables al órgano accionado -que no hayan sido reconocidos en el proceso de origen y que no hayan sido causados por el incumplimiento de la sentencia- y disponer una eventual reparación, escaparía el ámbito material de esta acción. En consecuencia, esta Corte no formulará un problema jurídico en torno a las alegaciones sintetizadas en los párrafos 27.6. y 28 (2) (3) *supra*.

43. En virtud de las consideraciones efectuadas, la Corte considera necesario plantear el siguiente problema jurídico previo: *¿Qué medida de reparación ordenó la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro?*

44. Luego de esclarecer el punto de controversia inicial, se plantea como segundo problema jurídico el siguiente: *¿Incumplió el GADM de Huaquillas lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala?*

V. Resolución de problemas jurídicos

5.1. ¿Qué medida de reparación ordenó la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro?

45. La sentencia de segunda instancia resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el GADM de Huaquillas. Y, contempló:

a. Que el órgano accionado vulneró el derecho a la propiedad del accionante a causa de la confiscación;

b. Que el órgano accionado no vulneró el derecho a la vivienda, pues –a juicio de la autoridad–no se probó que el accionante haya pagado cánones de arrendamiento, como un presupuesto del daño;

c. A consecuencia de ello, especificó que procedía ejecutar la Resolución Municipal que determina "*la entrega de otro solar, conforme lo considera la sentencia del primer nivel* [...]". Y puntualizó que dicha decisión consideraba: "*lo referente al numeral 3) de la sentencia del juez a quo* [disculpas públicas], *y mas no así, lo del*

[19] La Corte aplicó esta misma línea de razonamiento en la Sentencia No. 18-16-IS/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 34.
[20] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias Nos. 18-18-IS/21, de 18 de agosto de 2021, párr. 31; 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 24; y 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

numeral 2) como medida de reparación [reparación material por USD 30 000,00]"[21];

d. Finalmente, resolvió reformar la sentencia subida en grado "*en el sentido antes indicado*".

46. Tomando en cuenta que las medidas **c)** y **d)** se remiten a la sentencia de primera instancia, es pertinente recordar que esta última ordenó lo siguiente:

> *Conforme lo señala el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, se ordena lo siguiente por concepto de reparación integral:* ***1). Como forma de restitución*** *del derecho violado, debe el Gobierno Municipal Autónomo Descentralizado del cantón Huaquillas,* ***entregar a título de propiedad otro inmueble de características análogas y dentro del casco comercial de Huaquillas o dentro de una zona de influencia comercial*** *del cantón Huaquillas.* ***2). Como medida de reconocimiento****, se dispone la* ***entrega de una placa*** *al accionante en presencia de medios de comunicación, donde se hará conocer el hecho vulnerado por la administración municipal de aquel entonces.* ***3). Disculpas públicas*** *que deberá realizar el GAD del cantón Huaquillas en dos medios de comunicación social escrito y oral que tengan sede en la capital provincial de El Oro, así como de esta ciudad de Huaquillas, y;* ***4). Como reparación integral comprenderá la compensación de una cantidad dinero, por todo el tiempo que no gozó de la propiedad el accionante, esto en el valor de treinta mil dólares american****os. El plazo para el cumplimiento de las medidas de reparación, es de 120 días a partir de que se ejecutoríe la presente sentencia. Se aclara que no se ordena restituir el bien inmueble objeto de la presente acción, por cuanto el mismo se encuentra actualmente catastrado a nombre de otras personas y funciona la "Bahía 5 de Abril" donde se han realizado mejoras, y la reparación integral por este concepto podría dilatarse e inclusive ser inejecutable*. (Énfasis añadido)

47. Durante la ejecución del proceso, el juez consideró que la sentencia de segunda instancia se limitaba a disponer la ejecución de la Resolución Municipal (párr. 12 *supra*) que dispone lo siguiente:

> *RESOLUCION* [sic]*: EN VISTA DEL PROBLEMA SUSCITADO CON EL SR. EUDORO NARANJO ABARCA, EN CUANTO A LA UTILIZACIÓN PARA LA APERTURA DE UNA CALLE DE UN SOLAR DE SU PROPIEDAD, EL 27 DE AGOSTO DE 1981, EN NUESTRO CANTÓN HUAQUILLAS, POR LA ADMINISTRACIÓN DE ESE ENTONCES Y CON LA FINALIDAD DE DAR SOLUCIÓN A ESTE INCONVENIENTE, SE AUTORIZA A LOS REPRESENTANTES LEGALES DE LA MUNICIPALIDAD PARA QUE SE NEGOCIE CON OTRO SOLAR, EL CUAL SERÁ ENTREGADO COMO RETRIBUCIÓN POR EL SOLAR UTILIZADO.* (Énfasis pertenece al texto original).

48. Por su parte, el GADM comunicó al juez el listado de bienes que podían ser negociados con el accionante para su entrega. No se verifica que el GADM haya alegado de forma expresa su posición respecto al alcance de la interpretación durante la ejecución. Sin

[21] La sentencia de la Sala no hace referencia expresa a la medida 1) dispuesta en la sentencia de primera instancia, *i.e.,* le entrega de otro bien de características análogas al inmueble confiscado al accionante.

embargo, en el informe de descargo presentado a esta Corte indicó que ponía a disposición cinco inmuebles de "*similares características y valor*", reconociendo que el objeto de la medida está sujeto a dicha condición.

49. En función de las posiciones de las partes, la Corte observa que existe *ambigüedad* sobre el alcance de las medidas **c)** y **d)** incluidas en la sentencia de segunda instancia (párr 45 *supra*). Pues la decisión en su parte resolutiva únicamente determina la reforma de la sentencia de primera instancia "*en el sentido antes indicado*" y se remite a las consideraciones efectuadas durante el análisis de la vulneración de derechos **(a)** y **(b)**.

50. En éstas se observa con claridad el **sujeto activo** (el accionante) y el **sujeto pasivo (**GADM de Huaquillas), y el **objeto de la medida** (ejecución de la Resolución Municipal), no así su **modalidad del cumplimiento** (conforme lo considera la sentencia de primer nivel).

51. La ambigüedad, entonces, se encuentra en la modalidad de cumplimiento, puesto que la decisión podría ser entendida en dos sentidos:

(i) Que el GADM de Huaquillas deba ejecutar la Resolución Municipal, que dispone "*que se negocie con otro solar, el cual será entregado como retribución por el solar utilizado*", sin más. Posición que, de los recaudos procesales, adoptó el juez ejecutor;

(ii) Que el GADM de Huaquillas deba ejecutar la Resolución Municipal, conforme lo considera la sentencia de primer nivel, esto es, "*entregar a título de propiedad otro inmueble de características análogas y dentro del casco comercial de Huaquillas o dentro de una zona de influencia comercial del cantón Huaquillas"*.

52. Esta Corte considera que una adecuada comprensión de la decisión judicial y más aún en casos de ambigüedad, debe tomar en cuenta las razones que justificaron tal decisión y el contexto procesal en que se la emite.[22] Así es razonable concluir que la alternativa **(i)** debe ser descartada, ya que aceptar dicha interpretación sería incoherente[23], con la declaración de vulneración del derecho a la propiedad producto de la apropiación irregular del GADM de Huaquillas del inmueble del accionante, y con la constatación de que no se respetaron las garantías de determinación de justo precio y la correspondiente indemnización expuestas en la sentencia de segunda instancia.[24]

[22] Este criterio ha sido expresado por esta Corte en varias decisiones. *Véase* las sentencias N.° 58-17-IS/22, de 20 de abril de 2022, párr. 31; N.° 53-14-IS/21, de 3 de noviembre de 2021, párr. 21; y, N.° 32-20-IS/20, de 12 de mayo de 2020, párr. 24.

[23] El accionante solicitó en su demanda de acción de protección que se disponga al órgano accionado restituir sus derechos mediante el cumplimiento de la referida resolución, con base en "el avalúo" ejecutado a través de una diligencia previa de No. 07331-2014-294G que determinaba un valor del bien de USD 158 400,00

[24] Véase, sección 3.4. de esta decisión.

53. Además, las consideraciones finales efectuadas por la Sala hicieron referencia expresa que la ejecución de la Resolución Municipal debía realizarse "*conforme lo considera la sentencia del primer nivel*", sin que se haya descartado expresamente el numeral 1 del decisorio de la sentencia de primera instancia.[25] Estas referencias no podrían ser aisladas, sino que tomando en cuenta su utilidad y sentido, la autoridad judicial diferenció qué medidas eran reformadas y aquellas que no.

54. Es importante ratificar que, de acuerdo al artículo 18 de la LOGJCC, cuando se ha declarado la vulneración de un derecho constitucional, la reparación integral debe orientarse a que se restablezca, la situación anterior a la vulneración del derecho, en la mayor medida posible. A su vez, como se ha reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos (y lo ha ratificado este Organismo[26]), la generación del daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, lo cual implica que las medidas deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos.[27]

55. En función de estas consideraciones, no se entendería cómo la autoridad judicial se habría limitado a ordenar al GADM de Huaquillas que "*se negocie la entrega de **otro** solar como retribución al accionante*" sin que se definan las características y/o el valor de este inmueble. Si fuese así el efecto de la medida sería totalmente ineficaz y desproporcional, ya que podría cumplirse con la entrega de *cualquier* solar, generando la incertidumbre de que exista un posible empobrecimiento o enriquecimiento del afectado.

56. En razón de lo expuesto, y tomando en consideración los razonamientos de la sentencia de segunda instancia, la Corte considera que en el presente caso la medida de reparación que ordenó la Sala fue la siguiente: **(ii)** Que el GADM de Huaquillas ejecute la Resolución Municipal ("*se negocie con otro solar, el cual será entregado como retribución al accionante*") que cumpla con tener "*características análogas y dentro del casco comercial de Huaquillas o dentro de una zona de influencia comercial del cantón Huaquillas"* ("**medida de entrega**").

5.2. ¿Incumplió el GADM de Huaquillas lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala?

57. La sentencia de segunda instancia determinó, entonces, dos medidas de reparación. La primera, aquella incluida en el párrafo precedente y sobre la cuál existió ambigüedad durante el proceso. Y la segunda, mantuvo vigente las disculpas públicas ordenadas en la sentencia de primera instancia. Tomando en cuenta que las partes no tienen controversia respecto a la medida de disculpas públicas, y la Corte confirma su

[25] La Sala expresamente reformó la sentencia de segunda instancia respecto a la medida 3) que determinaba el pago de una reparación material por USD 30 000,00 por una afectación al derecho a la vivienda.
[26] Sentencia No. 18-16-IS/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 49.
[27] *Véase*, por ejemplo, Corte IDH, Caso *Villaseñor Velarde y otros vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Serie C No. 374, Párrafo 147.

ejecución conforme el expediente procesal[28], este Organismo se limitará a verificar si la entrega de un solar de características análogas al bien del accionante, fue cumplida o no por parte del GAD de Huaquillas.

58. Conforme se ha expuesto en los antecedentes del proceso[29], a fin de cumplir la medida de entrega, el juez ejecutor dispuso en el transcurso de la fase de ejecución de la sentencia: 1) que el GADM de Huaquillas informe sobre los bienes que podría entregar al accionante, 2) convocar a las partes a audiencia a fin de que puedan llegar a un acuerdo sobre la entrega del solar, 3) delegar el seguimiento del caso a la Defensoría del Pueblo, 4) oficiar al Registro de la Propiedad a fin de que presente aquellos bienes de propiedad del órgano accionado que faciliten la negociación entre el accionante y la institución accionada. Sin que se haya podido cumplir la decisión.[30]

59. Por su parte, el GADM de Huaquillas[31] presentó aquellos bienes de su propiedad y los puso a disposición del accionante, siendo estos los siguientes y que constan en su informe de descargo remitido a esta Corte:

Clave	Dirección	Área	Avalúo USD	Avalúo construcción USD	Total USD
07-07-01-01-03-84-28-00	Machala, entre calle s/n y Portoviejo	287,59 m2	16.323,61	8.707,14	**25.030,75**
07-07-04-01-01-40-33-00	Pichincha, entre Av. Hualtalco y 10 de agosto	436,95 m2	40.483,42	37.054,48	**77.537,90**
07-07-05-01-07-11-04-00CA	6 de enero entre calles s/n	1340,00m2	13.823,46	0	**13.823,46**
07-07-05-01-10- 20-06-00CA	GARCÍA MORENO Y OSCAR LIGARTE (ESQUINA)	185,00 m2	13.765,85	0	**13.765,85**
07-07-01-01-01-09-06-00	Cristóbal Pizarro (antes de la vía la Huada) – Calle Juana de la Cuadra entre Daniel Álvarez y Los Shyris	3 789,22 m2	66.197,67	0	**66.197,67**

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

[28] Fs. 205-207; 239-240 del expediente No. 07281-2016-00226.
[29] Véase sección 1.2. de esta decisión.
[30] Véase sección 3.3. informe de descargo del juez ejecutor.
[31] Véase sección 3.2. alegaciones del sujeto obligado.

60. En cuanto a la posición del accionante, durante el proceso sostuvo que ninguno de los bienes inmuebles ofrecidos por el GADM de Huaquillas cumplía con tener características análogas al bien que le fue confiscado y que el valor de dichos bienes era muy inferior al valor de USD 158 000,00 establecido según la diligencia previa No. 07331-2014-294G. Por tanto, solicitó que, en su lugar, se disponga una compensación en dinero, es decir, el pago del justo precio. Sin que la autoridad judicial haya dado paso a dicha petición.

61. De la revisión de los recaudos procesales, entonces, es claro que no se ha dado cumplimiento a la medida de entrega de otro solar dispuesta en la sentencia de segunda instancia, en función de algunas causas:

1. La medida estuvo supeditada a que el accionante y el GADM de Huaquillas **negocien** la entrega de un bien sin que durante el proceso exista la seguridad respecto a su modalidad de cumplimiento, es decir, si el inmueble a entregarse debía o no cumplir con características análogas al bien que perteneció al accionante (sección 5.1. *supra*).

2. Dicha ambigüedad generó que las partes tengan posiciones discordantes y que no arriben a un acuerdo sobre la entrega del bien, pues de por medio existió controversia respecto si el GADM de Huaquillas, efectivamente, es titular de bienes de características análogas al bien de propiedad del accionante.

3. El juez ejecutor ordenó gestiones para procurar la negociación de las partes respecto a la entrega del bien, sin que haya determinado cuáles eran las características del bien que fue confiscado al accionante y si el GADM de Huaquillas estaba en la capacidad de cumplir con la entrega de uno similar.

4. Pese a las solicitudes del accionante, el juez ejecutor se negó a modificar la medida de entrega y disponer una medida equivalente, pues consideró que la sentencia de segunda instancia negó expresamente el pago de reparación material y por tanto no cabía esta solicitud.

62. Por lo antes expuesto, esta Corte concluye que a la fecha no se cumplió con la medida expuesta en el párrafo 56 *supra*. En tal virtud, la Corte considera necesario evaluar el impacto de la medida de entrega de un solar y verificar si, en vista de las circunstancias actuales del caso, corresponde modificar la misma en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 165 y 21 de la LOGJCC, para lo cual, se plantea el siguiente problema jurídico.

5.3. ¿Corresponde evaluar el impacto de la medida de entrega y modificar necesariamente la misma a fin de garantizar la reparación integral del accionante?

63. El artículo 165 de la LOGJCC determina que en el trámite de la acción, la Corte Constitucional podrá "*ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el*

Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen a los jueces para la ejecución de sus decisiones, ***con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante***". ("Énfasis añadido")

64. Por su parte, la propia LOGJCC determina en su artículo 21 que el juez constitucional deberá emplear "*todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio*" y que "*durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e* ***incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las mismas***". ("Énfasis añadido")

65. Con base en las normas citadas, la Corte Constitucional, al momento de conocer una acción de incumplimiento, ostenta la atribución contemplada en el artículo 21 de la LOGJCC, prevista para los jueces de ejecución, por lo que, en supuestos excepcionales, puede evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares, modificando las mismas, en casos en que sea **necesario** y sin que aquello implique una nueva instancia para discutir el fondo de la controversia.[32]

66. Con base en lo expuesto, la Corte considera evaluar el impacto de la medida de entrega en el accionante y sus familiares, y, en el caso de ser necesario, disponer la modificación de la misma a la luz de lo decidido en la sentencia de segunda instancia por parte de la Sala.

67. En el presente caso, la Corte observa que los hechos que originaron la acción de protección subyacente se remontan a agosto de 1981 y la sentencia dictada por la Sala se notificó en febrero de 2017. Es decir, han transcurrido más de seis años desde que se dictó la sentencia cuyo incumplimiento se acusa, sin que esta se haya ejecutado dentro del término de 120 días que fue dispuesto.

68. Esto por cuanto, la medida de entregar otro solar estuvo supeditada al acuerdo de las partes, que no se produjo hasta la presentación de la presente acción y que hasta la fecha sigue sin producirse, así como a cuestiones de orden técnico que no fueron verificados en el caso. Principalmente, (i) determinar las características del inmueble que fue de propiedad del accionante y (ii) si el GADM de Huaquillas cuenta con bienes similares al del accionante a fin de que los pueda recibir a su satisfacción. Cuestiones que concernían a la autoridad judicial ejecutora, pero que, tomando en cuenta la ambigüedad de la medida, no pueden ser reprochadas al juez ejecutor.

69. Así, las dificultades en la ejecución de la medida de reparación han mantenido al accionante en un estado de *incertidumbre jurídica*,[33] pues se ha dilatado la ejecución de la sentencia de acción de protección, y el accionante no ha podido recibir una

[32] Corte Constitucional del Ecuador, Auto de Verificación de sentencia No. 1219-22-EP/23, 23 de enero de 2023, párr. 194-230. Véase también, Sentencia No. 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 42.
[33] Véase, Corte IDH, *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie No. 122, sentencia de 3 de marzo de 2011, párr.111.

adecuada reparación a su derecho a la propiedad. De hecho, el accionante únicamente ha recibido disculpas públicas por la vulneración consumada.[34] A esto se suma, que el accionante al momento de proponer la acción de incumplimiento tenía 104 años.

70. De ahí que, si la Corte Constitucional se limitaría a disponer la ejecución de la medida de entregar otro solar con características análogas al inmueble del accionante (con la orden de que se efectúen peritajes para valorar el bien del accionante y su grado de similitud con aquellos de propiedad del GAD de Huaquillas, por ejemplo) continuaría dilatando la resolución de la causa y supeditando la reparación del accionante a la existencia de un nuevo acuerdo que, como se ha visto de los antecedentes, es poco factible que sea realizado.

71. En tal virtud, resulta necesario modificar la medida de entregar un bien solar con características análogas al inmueble que fue de propiedad del accionante, a fin de dar reparación a la violación de su derecho a la propiedad declarado en sentencia y enmendar el estado de incertidumbre al que ha estado expuesto.

72. Por todas las consideraciones efectuadas, con el objetivo de evitar que la ejecución de la decisión continúe extendiéndose en el tiempo, y que por el contrario, el accionante pueda ser razonablemente reparado, esta Corte considera oportuno modificar la medida dispuesta en la sentencia de segunda instancia y por tanto se ordena lo siguiente:

72.1. Se determine el justo precio del inmueble que perteneció al accionante (que fue objeto de la violación de derechos declarada en el caso No. 07281-2016-00226), para lo cual se deberá considerar lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública vigente al momento en que se resolvió la controversia (febrero de 2017)[35] y de acuerdo a los parámetros previstos en el artículo 495 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización vigente a la época[36].

---

[34] Fs. 205-207; 239-240 del expediente No. 07281-2016-00226.

[35] Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial No. 395 del 4 de agosto de 2008, con sus reformas incorporadas en segundo suplemento del Registro Oficial No.100, de 9 14 de octubre de 2013 y vigentes a la época de resolución de la causa: "*Art. 58.- Procedimiento.- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley.*
Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.
Para este acuerdo, ***el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona****.*
El precio que se convenga no podrá exceder del diez (10%) por ciento sobre dicho avalúo". (Énfasis añadido)

[36] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010: "*Art. 495. El valor de la propiedad sé establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo. Este valor*

72.2. Una vez determinado el justo precio, el GADM de Huaquillas pague en el término de 45 días el valor ordenado.

73. A fin de que esta medida, cumpla con una debida reparación, se ordena delegar el cumplimiento de esta decisión al juez ejecutor.

VI. Consideraciones finales

74. La Corte ratifica su criterio de que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de sentencias constitucionales, como lo establece el art. 164.1 de la Constitución y no constituye una nueva instancia para discutir el fondo de las controversias.

75. No obstante, la falta de claridad en la sentencia emitida por parte de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro incidió en la efectividad de la reparación constitucional emitida, pues afectó a la certeza y oportunidad con la que deben ejecutarse decisiones de esta naturaleza cuyo objeto son la protección de derechos constitucionales de los ciudadanos.

76. Por este motivo, se reitera la importancia de que los jueces constitucionales atiendan a los parámetros mínimos de diseño de una reparación integral, contemplados en el artículo 86.3 de la Constitución y el artículo 18 de la LOGJCC. No basta con señalar en términos generales los sujetos de una reparación y las obligaciones a cumplir, sino que el juez constitucional debe hacer un esfuerzo en precisar el tipo de medidas que ordena y especificar las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que deben cumplirse,[37] así como tomar en consideración los factores técnicos que permitan que las medidas que se dicten sean ejecutables.

77. Finalmente, tomando en cuenta que la Corte no tiene conocimiento si el accionante continúa con vida, deja a salvo los derechos de él, de sus representantes, beneficiarios y/o herederos a fin de beneficiarse de la decisión emitida.

VII. Decisión

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

---

constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios. Para establecer el valor de la propiedad se considerará, en forma obligatoria, los siguientes elementos: a) El valor del suelo, que es el precio unitario de suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble; b) El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición; y, c) El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser avaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil [...]".

[37] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 18-16-IS/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 57.

i. **Aceptar** la acción de incumplimiento No. 24-19-IS.

ii. **Declarar** el incumplimiento de la sentencia de 14 de febrero de 2017 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, debido a la imposibilidad fáctica y jurídica de ejecutar la decisión.

iii. **Modificar** la medida de entrega ordenada en la sentencia de 14 de febrero de 2017 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro y en su lugar **disponer**:

1. Que dentro del plazo de 3 días desde la notificación de la presente sentencia, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Huaquillas ordene que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la jurisdicción correspondiente efectúe, a través de un perito calificado, la determinación del justo precio del bien inmueble confiscado al accionante en los términos del párrafo 72 *supra*. El peritaje deberá emitirse en un plazo de 15 días, desde la orden emitida por el juez ejecutor, pudiendo extenderse únicamente por observaciones planteadas por las partes procesales hasta en un término de 5 días adicionales.

2. Una vez determinado el justo precio, el GADM de Huaquillas tendrá un plazo de 45 días para realizar el pago en la cuenta que el accionante, sus representantes, beneficiarios y/o herederos designen para el efecto. El juez ejecutor deberá informar a esta Corte sobre el cumplimiento del pago, dentro del plazo de 5 días posteriores a la realización del mentado pago.

iv. **Realizar** un llamado de atención a los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de la Justicia de El Oro que emitieron la sentencia de 14 de febrero de 2017 por la falta de cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y 18 de la LOGJCC en la formulación de la reparación integral.

v. **Delegar** el cumplimiento de esta decisión al juez ejecutor, es decir al juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de Huaquillas

vi. 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 0024-19-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de marzo de dos mil veintitres, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 27-21-IS/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 27-21-IS

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

SENTENCIA No. 27-21-IS/23

Tema: En la presente sentencia se analiza la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 7 de diciembre del 2020, por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el Cantón Cañar, dentro de la acción de protección signada con el No. 03282-2020-00409. La Corte Constitucional desestima la acción y emite disposiciones para continuar con el tratamiento y evaluación de discapacidad.

I. Antecedentes Procesales

1. MARC (la madre) en representación de su hija (a quien en adelante llamaremos KAMR), demandó el incumplimiento de la sentencia dictada el 7 de diciembre del 2020, por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Cañar, y ratificada en segunda instancia por la Sala Multicompetente Penal de la Corte Provincial de Justicia del Cañar con sentencia de Acción de Protección No. 03282-2020-00409 de fecha 22 de diciembre del 2020[1].

2. Dicho proceso se siguió en contra del Ministerio de Salud Pública. En la decisión, se dispuso que *"el estado ecuatoriano, llámese por ende también Ministerio de Salud Pública, a partir de esta fecha cubra todos los gastos que genera la atención tratamiento íntegro y recuperación así como el transporte estadía hospedaje de la niña KAMR[2], y de un solo acompañante, conforme lo previsto en la norma técnica para la derivación y*

[1] MARC presentó una acción de protección por la vulneración al derecho a la salud de su hija K.A.M.R, en contra del Ministerio de Salud Pública, el Coordinador Provincial del Ministerio de Salud Pública Zonal 6, la Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud Pública, Dirección Nacional de Articulación de la Red Pública y Complementaria de Salud, el Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud, Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud, el Comité Técnico de Gestión de Pacientes con Enfermedades Catastróficas, en virtud de que desde su nacimiento, previo estudios, su hija KAMR fue diagnosticada con síndrome de Vacter (el mismo que se manifiesta por malformaciones internas y externas) es así que KAMR presenta malformación congénita cardíaca, (tetralogía de Fallot), malformación anorrectal (ausencia de ano) por lo que a los 10 días de nacida y sin alimentarse por vía oral, fue intervenida para cirugía de colostomía así también con respecto a la parte lumbar presenta hemivertebras; y, debido a su malformación cardiaca la pequeña requiere cirugía.

[2] La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre del niño y de sus familiares, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal y familiar. En consecuencia, para efectos de identificar a las personas, y para mejor comprensión de los hechos que dieron lugar a la acción de extraordinaria de protección, se utilizarán las iniciales de cada uno de ellos y su parentesco con el niño.

financiamiento de cobertura internacional para la atención integral de salud de usuarios con enfermedades catastróficas, para cumplir con esta disposición se le concede al ministerio de salud pública el plazo de siete días para realice cuanta gestión sea necesaria y suscriba la documentación que el caso amerite con el Instituto de Cardiología Fundación Cardio Infantil de Bogotá Colombia, conforme documento de fojas 10 a 12 donde la paciente ha sido aceptada para la cirugía, de considerarse necesario la documentación que contiene los datos de dicha casa de salud obran del proceso; esta derivación cubrirá también los gastos de movilización para la niña y su acompañante vía aérea hacia la ciudad de Bogotá, y viceversa. En relación a la discapacidad alegada, se dispone además que en el plazo de quince días el Ministerio de Salud, determine vía valoración con equipo multidisciplinario si la menor de edad en referencia KAMR, tiene necesidad o criterios necesarios para ser considerada como persona con discapacidad, para lo cual el ministerio ejecutará esta evaluación y cuantas más sean necesarias en esta ciudad de Cañar lugar del domicilio de la menor de edad a través de la dirección distrital Z3D02 del Ministerio de salud en esta ciudad de Cañar"[3].

3. En providencia de fecha 19 de febrero de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con Sede en el cantón Cañar, ordenó: *"el cumplimiento de las resoluciones y dictámenes constitucionales serán sancionados por la ley… por tanto es obligación del Estado cumplir de manera inmediata con la sentencia constitucional emitida por este juzgado, se dispone por tanto que se envíe de manera inmediata a la niña a recibir su tratamiento quirúrgico y médico a Bogotá Colombia, sin poner en mayor riesgo su vida…"*[4]

4. En providencia de 3 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial Penal Multicompetente con sede en el cantón Cañar indicó que *"se han dispuesto todas y cada una de las potestades dispuestas en la normativa legal, esto del art. 21 de la LOGJYCC y constitucional para ejecutar la sentencia, insistiendo de manera continua en su ejecución, y a su vez disponiendo que se continúe el seguimiento y se presenten informes periódicos tanto a la Defensoría del Pueblo así como a la Junta Cantonal del Protección de Derechos de Cañar (sic); sin que hasta la fecha de hoy 3 de marzo de 2021 exista constancia del cumplimiento de la sentencia por parte del Ministerio de Salud Pública del Ecuador"*. En consecuencia, de conformidad con lo que dispone el numeral 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y previa solicitud de la accionante presentada el 02 de marzo del 2021, dispuso elevar el expediente ante la Corte Constitucional a fin de que tenga conocimiento del incumplimiento de la sentencia expedida dentro del presente proceso.

5. Mediante acta de sorteo de 19 de marzo de 2021 del Pleno de la Corte Constitucional la causa fue asignada a la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez quien mediante providencia de 20 de junio de 2022 avocó conocimiento y solicitó a los accionados se pronuncien sobre el presunto incumplimiento incurrido.

[3] Foja 158 de expediente de acción de protección.
[4] Ibídem.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC").

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

7. En la demanda, la accionante señala que se incumplió la sentencia de fecha 07 de diciembre del 2020, dentro del proceso No. 03282-2020-00409, sentencia ratificada por la Sala Multicompetente Penal de la Corte Provincial de Justicia del Cañar mediante sentencia de fecha 22 de diciembre del 2020.

8. La accionante MARC, estableció el supuesto incumplimiento de la sentencia en los siguientes términos:

> *"-No se ha efectivizado hasta la presente fecha el proceso de Derivación Internacional de la niña KAMR, hacia el Instituto de Cardiología Fundación Cardio Infantil de Bogotá Colombia, para la atención tratamiento íntegro y recuperación su salud en virtud de padecer el Síndrome de Vacter.*
>
> *-No se ha efectuado la valoración con equipo multidisciplinario a mi hija KAMR, para determinar si tiene necesidad o criterios necesarios para ser considerada como persona con discapacidad, por parte del Ministerio de salud en la ciudad de Cañar, lugar del domicilio de la menor de edad"*[5].

9. La accionante presentó acción de incumplimiento de la sentencia de acción de protección de fecha lunes 7 de diciembre del 2020, dentro del proceso No. 03282-2020-00409; en la cual se declaró la vulneración del derecho constitucional a la salud de la niña. Y formuló, en resumen, las siguientes pretensiones:

1. *Se declare el incumplimiento total de la sentencia de fecha 7 de diciembre del 2020.*
2. *Se disponga al Ministerio de Salud Pública tomar las medidas emergentes y necesarias para garantizar la asignación presupuestaria inmediata requerida para cubrir los costos de derivación internacional al Instituto de Cardiología Fundación Cardio Infantil de Bogotá Colombia.*

[5] La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre de la niña y de sus familiares, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal y familiar. En consecuencia, para efectos de identificar a las personas, y para mejor comprensión de los hechos que dieron lugar a la acción de extraordinaria de protección, se utilizarán las iniciales de cada uno de ellos y su parentesco con el niño.

3. *La derivación internacional al Hospital Boston Chindren's (sic) de los Estados Unidos el tratamiento médico de mi hija KAMR así como de los gastos complementarios para la subsistencia en el exterior, en virtud del tiempo transcurrido.*

4. *Se conmine al personal del Ministerio de Salud pertinente realice en un término prudente la valoración con el equipo multidisciplinario a mi hija KAMR, para que sea considerada como persona con discapacidad, pero que la misma se cumpla en el lugar de domicilio esto es en el cantón Cañar, por cuanto que mi hija KAMR es una persona que adolece de una enfermedad catastrófica, no puedo exponerle a una contaminación de Covid 19, teniendo presente el contexto sanitario por el cual a travesamos (sic), no resistiría dicho contagio, por si sobrevive día a día por su condición (sic) de salud para exponerla a un riesgo devastador en caso de contagio*[6].

5. *Se disponga la inmediata destitución de los funcionarios del Ministerio de Salud Pública del Ecuador.*

De la parte accionada

10. Mediante informe No. DNARPCS – 008 de la Dirección Zonal 6, de fecha 15 de diciembre 2020 con relación al proceso de valoración de la niña, establece lo siguiente:

> *"En el caso de la niña…en el mes noviembre del año 2019 se acerca la madre al consultorio de calificación de discapacidades del Hospital Luis Fernando Martínez para solicitar la calificación de la menor portando la epicrisis de la niña que se encontraba hospitalizada desde el nacimiento, se informa que según la ley de discapacidades y la normativa que rige el proceso de la calificación se requiere de ciertos requisitos los cuales deben ser cumplidos para la misma pues dada la situación, la menor presentaba múltiples malformaciones que debían ser certificados por diferentes especialistas, sin embrago la señora se negaba y solicitaba que se realice el proceso únicamente con la epicrisis…Una vez que nuestro distrito fue acreditado y se realiza el desbloqueo de la línea 171 para retomar el proceso de Calificación de Discapacidades, el equipo de calificación del Distrito 03D02 acude a visita domiciliaria el día 24 de noviembre a las 10h00 en la Avenida 24 de Mayo de la Ciudad de Cañar, solicitando a la madre nos indique sobre los adelantos para la calificación y se solicita la documentación refiriendo que no tiene a mano la misma y que la tiene que buscar comprometiéndose en entregar el día 27 de noviembre del presente año a las 9h00, y firma en conjunto con la médico y la trabajadora social del equipo calificador dicho compromiso…la madre de la niña envía vía WhatsApp el certificado emitido por el cirujano pediatra, mismo que para el efecto está incompleto y se solicita que por favor se completen los datos que deben constar en el mismo para la valoración completa y si se trata o no de discapacidad, luego de resistirse a lo solicitado acepta acudir al especialista para que valore a su hija. El día 08 de diciembre del 2020 se acude nuevamente a visita domiciliaria con el afán de verificar el avance de los trámites para la calificación de discapacidad, en donde la señora madre de la niña refiere que no tiene ninguna de la documentación solicitada ya que su hija es vulnerable y no puede llevarla y exponerla para que reciba atención, y además aclara que se va a acatar a la resolución del Sr. Juez en que sea atendida en Colombia y que ya no va a requerir la atención en Cuenca ni en otro lugar y que luego traerá los papeles para la calificación. Se niega a dialogo alguno, y a que se realice la*

[6] Foja 10 del expediente constitucional.

examinación a la niña, debiendo aclarar que hasta el momento los miembros del equipo de calificación de discapacidad no ha podido verla ni peor aún examinarla en ninguna visita ni atención médica porque no nos ha permitido ya que solo quiere recibir el carnet de discapacidad negándose a cumplir con la normativa establecida para la consecución del mismo (sic)"[7].

11. Mediante memorando del gerente del Hospital General Vicente Corral Moscoso dirigido al coordinador zonal 6 – Salud, se informa sobre la valoración para la obtención del carnet de discapacidad, en los siguientes términos:

"...se propone que paciente acuda un solo día (miércoles 10 de febrero de 2021) a nuestra institución a consulta con las 3 especialidades solicitadas (Gastroenterología pediátrica, cardiología pediátrica y traumatología); día en que se realizaran exámenes complementarios y se proporcionaran resultados de los mismos.

Se comunica vía telefónica con madre de la paciente Sra. MARC y se le expone lo propuesto por Médico Tratante, sin embargo, nos refiere que no acepta acudir a nuestra casa de salud ya que es un Hospital que atiende pacientes COVID positivos y no quiere exponer a su hija a que contraiga alguna infección que pueda retrasar su cirugía"[8].

12. Mediante informe No. DNARPCS–INF–2021–010, de fecha 23 de enero de 2021 se concluye: "*El Ministerio de Salud Pública, se encuentra gestionado el presente caso para derivación internacional en cumplimiento con la sentencia judicial emitida, sin embargo, al ser un caso notificado a finales del año 2020, aún no se dispone de los recursos económicos y nos encontramos a la espera de la asignación presupuestaria, a fin de dar cumplimiento a la sentencia de derivación internacional tanto del tratamiento médico como de los gastos complementarios para la subsistencia en el exterior"*[9].

13. Mediante memorando No. MSP-DNARPCS-2021-0183-M, de fecha 18 de febrero de 2021, la directora nacional de articulación de la red pública y complementaria de salud "*indica que una vez que se confirmó desde el área financiera la disposición del presupuesto para las derivaciones internacionales en virtud de lo cual mediante el memorando No. MSP-DNARPCS-2021-0156-M, de fecha 10 de febrero de 2021, se solicitó a la Dirección Financiera el Cálculo y Certificaciones Presupuestarias para el pago del tratamiento y el pago de la ayuda complementaria de la paciente KAMR"*[10].

14. El coordinador zonal 6-Salud, al referirse al cumplimiento de la sentencia, informó respecto de varios instrumentos:

"-Mediante memorando N° MSP-CZ6-DZPCSS-2021-0082-M, de fecha 10 de febrero de 2021, el Responsable Zonal de Provisión de los Servicios y Calidad de los Servicios emite informe Técnico N° DZPCSS-029, en el que dentro de conclusiones y Recomendaciones indica: "(...) Desde la Coordinación Zonal y el Distrito 03D02 se ha realizado la atención y

[7] Fojas 210 y 211 del expediente de acción de protección.
[8] Foja 262 de expediente de acción de protección.
[9] Foja 291 de expediente de acción de protección.
[10] Foja 293 de expediente de acción de protección.

el seguimiento a la paciente KAMR (se adjunta al presente documento los informes de las atenciones realizadas. Para que se pueda realizar el proceso de calificación de discapacidad son necesarios los Certificados de los Médicos Especialistas en el formato vigente para el proceso (...)

-Mediante memorando N° MSP-DNJ-2021-0504-M, de fecha 10 de febrero de 2021, la Directora Nacional Jurídica (E), dentro de conclusiones indica "...El Ministerio de Salud Pública, se encuentra gestionado el presente caso para derivación internacional en cumplimiento con la sentencia judicial emitida, sin embargo al ser un caso notificado a finales del año 2020, aún no se dispone de los recursos económicos y nos encontramos a la espera de la asignación presupuestaria, a fin de dar cumplimiento a la sentencia de derivación internacional tanto del tratamiento médico como de los gastos complementarios para la subsistencia en el exterior.". En virtud de lo expuesto, me permito solicitar comedidamente, se informe a la brevedad posible a esta Dirección, el estado actual del proceso de derivación internacional conforme lo dispuesto en la resolución judicial, a fin de poner en el conocimiento del Juez de la causa las realizadas..."[11].

15. Mediante memorando No. MSP-DNJ-2021-2507-M, de fecha 15 de junio de 2022, suscrito por la directora nacional de articulación de la red pública y complementaria de salud, se informó acerca de la derivación internacional, al tenor de lo siguiente:

"Esta cartera de Estado a través de la Directora Nacional de la Red Pública y Complementaria de Salud, ha realizado todas las gestiones pertinentes con la finalidad de cumplir con la sentencia y que la paciente pueda viajar a recibir tratamiento, logrando establecer la fecha de viaje para viernes 9 de abril de 2021, sin embargo, la madre de la paciente indicó que no viajará en la fecha señalada ya que la paciente esta indispuesta de salud y que prefiere que se recupere para proceder a viajar.

Una vez que la madre de la paciente indica su disponibilidad de viajar, lamentablemente debido a la situación actual a nivel mundial de ocupación hospitalaria por COVID-19, la Fundación Cardio Infantil indica su posible recepción para el 21 de junio de 2021. Nos encontramos a la espera de confirmación del prestador internacional para la recepción de la paciente"[12].

16. Mediante memorando No. MSP-CZ6-DZGOBSP-2022-0492-M, de fecha 04 de julio de 2022, el Ministerio de Salud informó que se dio cumplimiento a la sentencia cuestionada al tenor de lo siguiente:

-La usuaria y su madre viajaron desde Ecuador a la Fundación Cardio infantil en Bogotá – Colombia, el 1 de agosto del 2021, hasta el 24 de agosto de 2021, dónde le realizaron la cirugía cardiaca.

-El segundo viaje se cumplió desde el 22 de mayo de 2022 hasta el 08 de junio de 2022, donde recibió su seguimiento médico con las especialidades de Cardiología, Neurocirugía y Cirugía Pediátrica, además se le realizo el procedimiento de corrección de fístula vestibular, descenso rectal, resección distal del recto y anaplastia.

[11] Foja 258 de expediente de acción de protección.
[12] Foja 467 de expediente constitucional de acción de incumplimiento.

17. Mediante informe técnico No. DZDISCAP – 004 de fecha 04 de julio de 2022, el Ministerio de Salud Pública y la Coordinación Zonal 6 dieron a conocer un resumen acerca de la obtención del carné de discapacidad, en los siguientes términos:

> -Situación actual*: En torno al caso de niña KAMR*[13]*, se informa que el equipo calificador de discapacidades del Distrito de salud 03D02 procedió a la calificación de la menor el 05 de mayo del año 2021 previa la revisión de los informes enviados por los médicos especialistas y la valoración tanto médica como social de la misma con la emisión del carnet con una Discapacidad Física Grave del 71% cumpliendo con lo solicitado.*
>
> *- También se establece que se han realizado conversaciones con la madre para proceder a la evaluación médica para establecer la condición de discapacidad, al tenor de lo siguiente: "…el 30 de mayo del presente año mediante vía WhatsApp la madre de la niña consulta sobre la recalificación indicando que va a ser sometida a cirugía por un defecto en la columna vertebral, a lo cual se informa que para ser calificada o recalificada necesita ser sometida primeramente al tratamiento ya sea clínico, quirúrgico o de rehabilitación y luego de un año del mismo evaluar si existen secuelas según normativa y acuerdo ministerial, y que necesita seguir con los pasos correspondientes para la misma como son las valoraciones correspondientes por los especialistas, el llenado del formulario 001 o informe médico calificador especialista tratante sabiéndome ella decir que seguirá los pasos correspondientes para la misma, e incluso que la recalificación no necesariamente incrementará el puntaje de calificación sino que puede mantenerse e incluso disminuir. Posteriormente el 13 de junio de 2022 igualmente por WhatsApp me comunica que ya retornaron de Colombia y que tiene la historia clínica de los profesionales de ese país, indicándole que esa documentación debe ser en el formulario 001 y validado por los especialistas de nuestro país, y que estamos prestos para continuar con todos los procesos que se requieran para el cumplimiento de sus derechos enmarcados en la normativa y la ley (sic)"*
>
> -Concluyó que *"el distrito 03D02-Salud ha cumplido con lo solicitado en cuanto al caso de la niña en mención, con la entrega del carnet de discapacidad acorde a la normativa vigente y la acreditación de persona con discapacidad en el Sistema Informático de la Dirección Nacional de Discapacidades; para la recalificación requerida por la madre se ha solicitado seguir el flujograma indicado en el Baremo o Manual para la Valoración de la Minusvalía, Acuerdo Ministerial 00029-2020 y Acuerdo Ministerial 00067-2020".*

18. Mediante informe de la Cardio (clínica en la que fue operada la niña), luego de hacer un minucioso desglose cronológico de cada uno de los procesos a los que se sometió a la niña, concluye lo siguiente:

> *"Adicionalmente, el cirujano pediátrico aclara explícitamente PACIENTE NO SE ENCUENTRA EN CONDICION DE DISCAPACIDAD la patología de la paciente dada por Malformación Anorectal con fistula recto vestibular y Medula Anclada, presenta riesgo a futuro de estreñimiento vs incontinencia urinaria/intestinal, es de aclarar que este riesgo NO DERIVA DE LA CORRECCION QUIRURGICA DE LA MALFORAMCION ANORRECTAL Y NO ES UNA COMPLICACION DE LA CIRUGIA.*

[13] Ibídem, Foja 319.

Paciente regresa a país de origen y debe continuar con LA TOTALIDAD DE LAS INDICACIONES por parte de servicio tratante. Se explica a los padres quienes refieren entender y aceptar. (énfasis en el original)

DIAGNÓSTICOS ACTIVOS: Diagnósticos:
1. POP 26/05/22 corrección de fístula vestibular, descenso rectal, resección distal del recto y anoplastia
1. 1 Malformación anorrectal con fístula recto vestibular
2. Diagnóstico nutricional: Adecuado peso para la talla, riesgo de talla baja Antecedentes - Asociación VACTERL
** Cardiopatía corregida - tetralogía de fallot*
** Malformación anorrectal con fístula recto vestibular*
** Vértebra en mariposa - médula anclada*
** Malformación de pulgares* (énfasis en el original)"[14]

De la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Cañar

19. Mediante informe de fecha 03 de marzo de 2021, informó respecto de las medidas que tomo para la ejecución de la sentencia, lo siguiente:

"…se oficie a la Dirección Distrital 6 del Ministerio de Salud Pública, disponiendo que en el término de tres días justifique el traslado de la menor de edad KAMR para su tratamiento quirúrgico a la ciudad de Bogotá - Colombia, así como todas las autorizaciones administrativas pertinentes al efecto...

...oficiarse a la zonal 6 del MSP, con la finalidad que a partir de hoy en el término de tres días realicen la valoración a la menor de edad…, deberá al efecto la madre de la menor prestar las facilidades necesarias para que la niña sea valorada por los médicos del estado, la defensoría pública cargo del caso informará su asistida de esta disposición, se recuerda al Ministerio de Salud que la sentencia es muy clara en cuanto a que toda atención y valoración tiene que hacerse, cumplirse en esta ciudad de Cañar lugar del domicilio de la niña, no pudiendo bajo ningún concepto disponer el Ministerio que la movilización sea cumplida por la niña y su madre sino por el estado que es el ente que debe atender a las personas…

...se agregará al proceso el escrito que presenta el Ministerio de Salud Pública mediante el cual adjunta documentación, a su expresar en cumplimiento de la sentencia constitucional, más de la revisión del mismo consta solamente actos administrativos internos, mas no cumplimiento del traslado y tratamiento de la menor de edad por lo tanto se ratifica que el estado tiene tres días para justificar el cumplimiento del envió a la ciudad de Bogotá de la menor de edad…

...Mediante informes remitidos en fecha 18 y 19 de enero de 2021, tanto la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Cañar, así como la Defensoría del Pueblo de esta provincia remiten los informes de seguimiento, constando en los mismos que hasta esa fecha el ministerio de salud pública realiza las gestiones administrativas para conseguir el presupuesto para la derivación internacional…[15]

[14] Fojas 52 y 53 del expediente constitucional.
[15] Foja 319 a 321 del expediente constitucional.

20. Y finalmente concluye que: *"...se verifica que hasta la presente fecha no ha existido el cumplimiento de la sentencia emitida por esta judicatura, bajo circunstancia de haberse requerido presupuesto para ejecutar la misma, como así consta en los informes..."*[16]

IV. Cuestiones Previas

21. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.[17] Además, la sentencia No. 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.

22. Por lo que, corresponde verificar los requisitos dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: (i) que la persona afectada haya solicitado al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contengan las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, y (ii) que el juez ejecutor se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional, o no lo haga oportunamente.[18]

23. Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.[19] Este Organismo ha establecido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión;[20] sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas[21].

24. En el presente caso se observa que se cumple con los requisitos previos para el ejercicio de la acción de incumplimiento, al constatarse (i) el escrito presentado por la señora MARC en el que solicitó al juez de primera instancia hacer cumplir la sentencia dictada dentro de la acción de protección No.03282-2020-00409[22]; y, (ii) que trascurrió un plazo razonable desde la ratificación de la sentencia dictada el 22 de diciembre del 2020 y al haber sido presentada la acción de incumplimiento en fecha 02 de marzo 2021.

---

[16] Foja 319 de expediente constitucional de acción de incumplimiento.
[17] Corte Constitucional, sentencia No. 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 36.
[18] Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.
[19] Corte Constitucional, sentencia No. 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.
[20] Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[21] LOGJCC, artículo 164 número 1. Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[22] Escrito prestado por la señora MARC, el día 12 de febrero del 2021, constante a fojas 249 a 255 del expediente de acción de protección.

Posteriormente, la accionante solicita[23] a la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Cañar que se remita la acción de incumplimiento, junto con el expediente y el informe motivado del juez ejecutor para continuar con el trámite pertinente.

25. De acuerdo con la verificación de los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos para el análisis de la acción de incumplimiento conforme se ha establecido en los párrafos que anteceden, procede continuar con el análisis del caso.

V. Análisis del caso

26. Con base en los argumentos antes señalados, esta Corte Constitucional sistematizará su análisis, a partir del desarrollo del siguiente problema jurídico:

¿Fue cumplida integralmente la sentencia de fecha 7 de diciembre del 2020, dentro del proceso No. 03282-2020-00409 acción de protección, ratificada por la Sala Multicompetente Penal de la Corte Provincial de Justicia del Cañar el 22 de diciembre de 2020?

27. El cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción se verificará a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales, que consta en el expediente de la causa No. 03282-2020-00409.

28. La sentencia cuyo cumplimiento se demanda mediante la presente acción de incumplimiento, declaró la vulneración del derecho a la salud de la niña KAMR representada por su madre, la señora MARC, y determinó como primera medida de reparación, la siguiente:

> *"…como medida de reparación integral…cubra todos los gastos que genera la atención tratamiento íntegro y recuperación, así como el transporte estadía hospedaje de la niña NNA, y de un solo acompañante… para cumplir con esta disposición se le concede al ministerio de salud pública el plazo de siete días para realice cuanta gestión sea necesaria y suscriba la documentación que el caso amerite con el Instituto de Cardiología Fundación Cardio Infantil de Bogotá Colombia…"*

29. En cuanto a la medida de reparación que antecede, esta Corte pudo observar, en base al memorando MSP-DNJ-2021-2507-M de fecha 15 de junio de 2022 (párrafo *15 ut supra*) presentado por el Ministerio de Salud Pública, que la niña fue intervenida conforme se estableció en sentencia, en el Instituto de Cardiología Fundación Cardio Infantil de Bogotá Colombia, y el estado ecuatoriano cubrió todos los gastos de la niña y su madre, así como su posterior tratamiento, mediante memorando MSP-CZ6-DZGOBSP-2022-0492-M de fecha 04 de julio de 2022 (párrafo *16 ut supra*).

30. Al respecto, se pudo evidenciar una demora que, según se desprende de los informes (párrafos 10 al 17 *ut supra*), se produjo debido a distintas situaciones, tales como: la

[23] Escrito prestado por la señora MARC, constante a foja 314 del expediente de acción de protección.

emergencia sanitaria por COVID-19[24], que impidió que el traslado de la niña[25]; que demoró varios meses en el contexto antes referido (párrafo 15 *ut supra*)[26]; y, las coordinaciones con la madre de la niña, que tampoco fueron eficaces, por las condiciones mismas de salud de KAMR (párrafo15 *ut supra*).

31. Con relación a la segunda medida de reparación, se observa que la sentencia en examen establece lo siguiente:

> "*En relación a la discapacidad alegada, se dispone además que en el plazo de quince días el Ministerio de Salud, determine vía valoración con equipo multidisciplinario si la menor de edad en referencia KAMR, tiene necesidad o criterios necesarios para ser considerada como persona con discapacidad, para lo cual el ministerio ejecutará esta evaluación y cuantas más sean necesarias en esta ciudad de Cañar lugar del domicilio de la menor de edad a través de la dirección distrital Z3D02 del Ministerio de salud en esta ciudad de Cañar, el efecto deberá adecuar cuanta decisión administrativa sea necesaria para que esto se cumpla en esta localidad".*

32. Respecto a esta medida, la Corte constató que en el expediente reposa el informe de la Coordinación Zonal de Salud de Cañar, lugar del domicilio de la menor KAMR, mediante el cual se produjo la evaluación de la condición de la menor y del porcentaje de discapacidad, dando lugar a la condición de persona con discapacidad, el 05 de mayo del 2021; de conformidad con los informes, la historia clínica y también con la copia de cédula en la que se incluye la condición de discapacidad (párrafo 17 *ut supra*).

33. No obstante, se aprecia que existe una demora respecto al cumplimiento de esta segunda medida de reparación, que conforme a la sentencia debió cumplirse en el plazo de 15 días. Sin embargo, se observó que esta demora se debió, en principio, al referido contexto de emergencia sanitaria, lo que no permitió que se produzca la evaluación de la niña en tiempo y forma; y cuando se dio lugar, *"la madre de la menor decidió precautelar la salud de su hija y no ingresarla a un lugar en el que existían muchos contagiados de COVID-19, ya que de producirse un contagio generaría un grave perjuicio a la menor"*

---

[24] Decretos mediante los cuales se modificaron las condiciones en el país debido a la emergencia sanitaria COVID-19. Dentro de ellos se toman medidas económicas y de salud pública. (16.03.2020-Declaratoria de Estado de Excepción-Decreto No. 1017; 21.03.2020-Renuncia ministros Salud y Trabajo-Decreto No. 1018; 23.04.2020-Cambios en el Gabinete-Decreto No. 1025; 04.05.2020-Cambios en el Gabinete-Decreto No. 1031; 05.05.2020-Adquisición de fármacos y otros bienes estratégicos de salud-Decreto No. 1033; 09.05.2020-Extinción de las Empresas Públicas de Fármacos, Fabricamos Ecuador Fabrec EP y Cementera del Ecuador-Decreto No. 1045; 15.05.2020-Renovar el Estado de Excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional-Decreto No. 1052; 19.05.2020-Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo ateniense a las jornadas especiales en el Sector Público-Decreto No. 1053; 15.06.2020-Declaración de Estado de Excepción en el Ecuador-Decreto No. 1074; 14.08.2020-Renovación del Estado de Excepción por la emergencia sanitaria-Decreto No. 1126; 29.09.2020-Reglamento Generar a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid 19-Decreto No. 1165.

[25] Fojas 233 al 246 del expediente de acción de protección.

[26] Al respecto inclusive la madre de la niña, establece en su acción de incumplimiento: "…la declaratoria de PANDEMIA MUNDIAL por el virus COVID 19 que retrasaron cirugías programadas con fundaciones de médicos del extranjero quienes venían operar (sic) en nuestro país (énfasis en el original). Foja 9 del expediente constitucional.

(expuesto a lo largo de la demanda de acción de incumplimiento y en informes que constan en los párrafos 10, 11 y 17 *ut supra*).

34. En este sentido, es importante recordar que la ejecución de la decisión es uno de los componentes de la tutela judicial efectiva[27] y que esta Corte ha referido que *"(l)o dispuesto en las sentencias constitucionales debe ser cumplido en el término establecido en ellas y, en ausencia de este, de forma inmediata"*[28].

35. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso de una medida, deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento; y, ii) falta de justificación para el retardo.[29] Bajo este panorama, respecto al primer elemento, se verifica que existió un retardo en el cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, dicho retardo se debe a un caso irresistible de fuerza mayor como fue la pandemia Covid 19 y a que como se ha verificado a lo largo del análisis del caso, las coordinaciones con la madre de la niña no se efectuaron de la manera eficaz. Debido a ello, este Organismo determina respecto del segundo elemento, que existe justificación suficiente para que el cumplimiento se haya dilatado a la fecha en que fueron cumplidas las medidas, según ha sido constatado.

36. En relación a las demás pretensiones de la accionante señaladas en el párrafo 9 *ut supra*, independientemente de las que ya han sido verificadas dentro de esta sentencia, este Organismo recuerda que cuando se plantea una demanda de incumplimiento de sentencia, "*la Corte Constitucional debe iniciar su análisis sobre si se ha cumplido o no con aquello que fue ordenado en la parte resolutiva de la decisión objeto de la acción"*[30]. Además, la acción de incumplimiento tiene por objeto verificar la ejecución de las sentencias constitucionales sobre la base de la documentación aportada en el proceso y disponer las medidas pertinentes en caso de inejecución o defectuosa ejecución[31], y en el presente caso no se aprecian razones suficientes que justifiquen otorgar medidas de reparación adicionales a las concedidas en la sentencia de acción de protección examinada.

37. En tal virtud, considerando que todas las medidas establecidas en la sentencia de acción de protección No. 03282-2020-00409, de fecha 7 de diciembre del 2020 y ratificada por la Sala Multicompetente Penal de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, el 22 de diciembre de 2020, han sido cumplidas; no se configura el incumplimiento de la sentencia analizada.

38. Finalmente, es importante destacar que considerando la situación médica de la niña, así como las recomendaciones del informe de la clínica la Cardio de Colombia (párrafo 18

[27] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 110
[28] LOGJCC, artículo 162; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46.
[29] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 015-10-SIS-CC de 23 de septiembre de 2010; sentencia No. 24-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 21.
[30] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 54-18-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párr. 16.
[31] Ibídem.

ut supra); y, en atención a lo establecido en LOGJCC en sus artículos 21[32] y 165[33], este Organismo se encuentra habilitado para ordenar medidas de seguimiento de la condición de salud de la niña de conformidad con los establecido en la ley. Por ello, se estima pertinente ordenar al Ministerio de Salud, seguir prestando servicios a la niña en consideración con su condición de salud y de conformidad con las recomendaciones que constan en el informe de la clínica que la operó la Cardio Bogotá Colombia.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento No. 27-21-IS.

2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[32] LOGJCC: "*La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia… podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación… de ser necesario, podrá modificar las medidas*"
[33] LOGJCC: "*la Corte Constitucional podrá ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el Código Orgánico de la Función Judicial les atribuyen a los jueces para la ejecución de sus decisiones, con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante*"

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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 27-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diez de marzo de dos mil veintitres, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 23-17-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 23-17-EP

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

SENTENCIA No. 23-17-EP/23

Tema: En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 25 de noviembre de 2016, emitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia en un juicio ordinario por pago de valores. Al constatarse que la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección, la Corte resuelve rechazarla.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 17 de febrero de 2005, el señor Guillermo Leopoldo Vásquez Astudillo y su cónyuge demandaron por vía civil ordinaria al Banco Popular del Ecuador S.A. en saneamiento, representado por la Agencia de Garantía de Depósitos, exigiendo el pago de USD $137.000,oo y $500.000,oo en concepto de inversiones a cargo del grupo financiero al cual pertenecía la prenombrada entidad bancaria. En principio, el proceso fue signado con el No. 17312-2005-0068.

2. El 4 de julio de 2008, el señor Guillermo Leopoldo Vásquez Astudillo y su cónyuge cedieron sus derechos litigiosos a la Fundación Santa Ana de los Ríos de Cuenca.

3. El 18 de septiembre de 2008, las partes firmaron un acuerdo transaccional, mediante el cual se convino dar por terminados todos los procesos seguidos en contra de la entidad financiera en liquidación, la cual procedió a cancelar a su contraparte el capital demandado que consta en certificados de acreencia, por un monto total de USD $637.000,oo.

4. El 15 de octubre de 2008, ante el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha comparecieron el señor Guillermo Leopoldo Vásquez Astudillo, el representante legal de la Fundación Santa Ana de los Ríos de Cuenca y el liquidador del Banco Popular del Ecuador S.A., con el objeto de reconocer firmas y rúbricas en el referido acuerdo transaccional. Mediante sentencia de 20 de octubre de 2008, el Juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha aceptó el acuerdo entre las partes.

5. El liquidador del Banco Popular del Ecuador S.A. en liquidación solicitó el archivo de la causa. Mediante auto de 17 de marzo de 2009, el Juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha negó lo solicitado, en virtud de que: "*En la presente causa existe un acuerdo transaccional suscrito entre las partes y aprobado en sentencia* (…)", por lo que indicó que el archivo es improcedente y carece de sustento legal.

6. El liquidador del Banco Popular del Ecuador S.A. en liquidación solicitó la revocatoria del auto de 17 de marzo de 2009. Con auto de 29 de mayo de 2009, el Juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha negó la revocatoria.

7. El liquidador del Banco Popular del Ecuador S.A. en liquidación interpuso recurso de apelación. A su ingreso a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el proceso fue signado con el No. 17112-2009-0551.

8. El 1 de octubre de 2010, mediante escrito compareció en la causa el Banco Central del Ecuador, en cumplimiento de la Resolución No. JB-2009-1427 expedida por la Junta Bancaria, por la cual el Banco Central del Ecuador interviene como cesionario dentro del proceso de liquidación forzosa de las entidades financieras.

9. El 2 de enero de 2014, en cumplimiento de la Resolución No. 179-2013 del Consejo de la Judicatura, la causa fue resorteada, asignándosele el No. 17113-2014-0551.

10. El 6 de mayo de 2016, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha mediante auto dispuso que se devuelva el proceso al juez *a quo*, por cuanto la Sala no tiene competencia para conocer el recurso de apelación del decreto dictado por el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha el 17 de marzo de 2009, dentro de la fase de ejecución, por cuanto el mismo no es susceptible de recurso de apelación, el cual, asevera la Sala, fue indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido[1].

11. El Banco Central del Ecuador solicitó aclaración. Fue rechazado mediante auto de 7 de junio de 2016.

12. El Banco Central del Ecuador y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de casación[2]. El 25 de noviembre de 2016, el conjuez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto inadmitió los recursos propuestos por considerarlos improcedentes.

13. El 22 de diciembre de 2016, el Banco Central del Ecuador -en adelante, la entidad accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 25 de noviembre de 2016.

14. El 16 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación a la exjueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

---

[1] A criterio de la Sala: "*De conformidad al precepto contenido en el Art. 302 del Código de Procedimiento Civil, concordante con la disposición legal contenido* (sic) *en el Art. 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, la ejecución de la sentencia corresponde al juez de primera instancia. (...) El Art. 514 del Código de Procedimiento Civil, contiene los únicos casos, en los que es susceptible, interponer recurso de apelación de autos dictados en fase de ejecución, descartando aquellos que no constan en la disposición procesal, por lo que inobservar este mandado, es atentar contra el debido proceso*".

[2] En casación, el proceso fue signado con el No. 17711-2016-0595.

15. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

16. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 10 de febrero de 2023 la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado y a los demandantes del proceso originario; así como al conjuez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a quien se les dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia de la Corte Constitucional

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

18. La decisión impugnada es el auto de 25 de noviembre de 2016, que en lo principal resolvió, inadmitir el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante.

IV. Alegaciones de las partes

a) *Del Banco Central del Ecuador.*

19. La entidad accionante afirma que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, y el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 75, 76 número 7 letra l) y 82 de la Constitución, respectivamente.

20. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene:

> "*La inadmisión la hace con fundamento únicamente en el primer inciso del artículo 2 de la Ley de casación* [sic]*, sin considerar inclusive que el acuerdo transaccional fue aprobado dentro de un juicio de conocimiento y cuya ejecución corresponde dentro de un juicio de conocimiento y cuya ejecución corresponde dentro de un juicio ordinario* [sic]*, por las partes de dicho juicio y no por el Banco Central del Ecuador que no fue parte procesal y no es sucesor en derecho del Banco Popular del Ecuador S.A. En Liquidación, violentando el derecho a LA SEGURIDAD JURÍDICA, ya que el señor juez no se ha permitido tomar en cuenta que conforme lo prescribe el inciso segundo del artículo 2 la Ley de Casación, este recurso procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo; y también procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, como es el presente caso, si tales providencias resuelven puntos*

esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado".

21. Sobre la garantía de la motivación, menciona que:

"*(...) en el acto impugnado no se analizó la violación de las normas expresas, ya que en contra las ex instituciones financieras liquidadas, sometidas a la liquidación forzosa, no procedían los procesos de ejecución, ni la continuación de la causa por haber impedimento legal, (...)*".

22. Sobre la tutela judicial efectiva, indica que:

"(…) *al inadmitir el recurso de casación, sin analizar a profundidad la naturaleza del recurso, y la legalidad pretendida, ha negado la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses del Estado ecuatoriano, al no fundamentar la resolución que inadmite el recurso de casación interpuesto por el Banco Central del Ecuador* (…)".

23. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados y que se disponga la inmediata reparación integral.

b) *Del conjuez accionado.*

24. Con auto fechado a 10 de febrero de 2023 se realizó el requerimiento formal por parte de la jueza sustanciadora, para que el conjuez accionado presente su informe de descargo. Mediante oficio No. 0123-2023-SCM-CNJ-ER, recibido el 13 de febrero de 2023, la secretaria relatora encargada de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, informó que el conjuez que emitió el auto impugnado ya no labora en dicho organismo.

V. Análisis del caso

25. El artículo 94 de la Constitución señala que la acción extraordinaria de protección procederá "(…) *contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional*". En el mismo sentido, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: "*La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*".

26. A través de la sentencia No. 37-16-SEP-CC, la Corte Constitucional estableció la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad, determinando que los requisitos previstos para la fase de admisibilidad no pueden ser revisados una vez que se agotó esta etapa.

27. Sin embargo, esta Magistratura mediante sentencia No. 154-12-EP/19, estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que, en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, la sentencia referida señala que: "*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*".

28. En ese sentido, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, la Corte Constitucional ha determinado que un auto definitivo es aquel que (1) pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. Excepcionalmente, si el auto no pone fin al proceso, se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable, que se genera cuando este produce una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

29. Consiguientemente, previo a pronunciarse dentro de esta causa, es necesario verificar si el auto de 25 de noviembre de 2016 es objeto de una acción extraordinaria de protección.

30. En el caso en estudio, la decisión judicial impugnada es el auto de 25 de noviembre de 2016, dictado por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se inadmitió el recurso de casación, al considerarlo improcedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Casación[3].

31. Conforme los antecedentes del caso reseñados líneas arriba, la entidad accionante, dentro de la etapa de ejecución de una sentencia solicitó el archivo del proceso, esto fue negado por el juez de la causa, al existir de por medio un acuerdo transaccional. Inconforme con esa negativa apeló tal decisión, lo cual no fue procesado por los jueces provinciales, al determinarse que lo recurrido no encajaba en los supuestos normativos que determinan la procedencia de dicho recurso en etapa de ejecución. De esto, se interpuso recurso de casación.

32. El conjuez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, al pronunciarse sobre la admisión del recurso de casación, consideró:

> *(...) esta clase de autos resolutivos no son definitivos, ya que no analizan el fondo de la controversia, ni mucho menos se toma una decisión del litigio, que según el análisis del fallo se señala que la fase de ejecución le corresponde al Juez de Primera Instancia, así*

[3] Ley de Casación, "*Art. 2.- PROCEDENCIA.- El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo.*
Igualmente procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado (…)"

> *como también determina que no es competente para resolver ni conocer el decreto dictado en instancia, ya que el mismo no es susceptible de recurso de apelación, volviendo este auto inhibitorio. Como ya me he pronunciado en otros casos similares, he dejado constancia que respecto a estos autos o sentencias inhibitorias, no obstante de haberlas dictado en segunda instancia y la* [sic] *verificarse que el caso que nos ocupa es ordinario, por ende de conocimiento; el mismo no puede ser conocido en recurso de casación, ya que su auto resolutivo no determina cosa juzgada, ni mucho menos pone fin al proceso, por lo que mal haría el suscrito en admitir un trámite, que al llegar a conocimiento del Tribunal de Casación, los mismo* [sic] *no podrá, estudiar el fondo de la sentencia, en este caso del auto, ya que no hay pronunciamiento sobre la controversia. (...) Por lo tanto en este caso peculiar, no se está frente a un proceso que la sentencia sea definitiva (segunda instancia), ya que proviene este auto resolutivo como resultado de la interposición del recurso de apelación de una providencia que solicita el archivo de la causa, mas no de la sentencia de primer nivel, por lo que acertadamente el Tribunal de Segunda Instancia resuelve que no es competente para conocer la causa. Consecuentemente el recurso de casación se torna improcedente, por lo que, se reitera, el auto resolutivo que es motivo de esta casación no pone fin al proceso, por no ser definitivo.*

33. De lo anotado se colige que la acción extraordinaria de protección examinada fue propuesta en contra de un auto que no es definitivo, toda vez que no contiene un pronunciamiento de fondo, esto es, sobre un auto que consideró al recurso de apelación improcedente por haber sido erróneamente concedido en la etapa de ejecución, frente a un auto de archivo, en un proceso en el cual las partes llegaron a un acuerdo transaccional que fue aprobado en sentencia.

34. De tal modo, esta Magistratura constata que el auto impugnado no puso fin al proceso, pues este se encontraba ya finalizado por cuanto existió un acuerdo transaccional. Consecuentemente, no cumple con los supuestos mencionados en la sentencia No. 154-12-EP/19, reseñados en el párrafo 27 *ut supra*. En el mismo sentido, se descarta que el auto de marras haya causado un gravamen irreparable, es decir, que haya generado una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal; toda vez que el auto impugnado corresponde a la negativa de un recurso inoficioso.

35. Sobre lo anterior, es preciso señalar que, en reiterados fallos, esta Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que *"(...) las providencias judiciales sobre recursos inoficiosos no pueden impugnarse mediante una acción extraordinaria de protección"*[4].

36. En función de todo lo anotado, cabe concluir que la analizada demanda fue incoada en contra de una decisión judicial que no es definitiva, y que tampoco genera un gravamen irreparable. Por consiguiente, esta Corte considera que no debe pronunciarse sobre el fondo de la presente acción, a pesar de haber sido admitida a trámite, de ahí que lo pertinente es rechazar la demanda por improcedente, en aplicación de la excepción a la regla de preclusión establecida en la sentencia No. 154-12-EP/19[5].

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nº 1645-11-EP/19, 1774-11-EP/20, 2191-13-EP/20 y 981-15-EP/20.
[5] Párrafo 52.

VI. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 23-17-EP.

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 0023-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de marzo de dos mil veintitres, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1010-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 1010-17-EP

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

SENTENCIA No. 1010-17-EP/23

Tema: En esta sentencia se analiza el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y se descarta la existencia de un vicio de incoherencia decisional al verificar que el fundamento normativo del auto de inadmisión del recurso de casación, dentro de un procedimiento de excepciones, no es contradictorio con su decisión.

I. Antecedentes Procesales

1. El 12 de marzo de 2015, Charles William Romo Álava presentó demanda de excepciones al procedimiento de ejecución del auto de pago del 10 de marzo de 2015[1] seguido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Cristóbal (**GADM San Cristóbal**).

2. El 23 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (**TDCA**), dentro del juicio No. 09802-2015-00218, dispuso al secretario relator sentar razón del tiempo transcurrido "[…] *desde la notificación de la providencia de 6 de septiembre de 2016, hasta el escrito de 7 noviembre de 2016 del actor* […]". En contra de este auto, la parte demandante interpuso recurso de revocatoria. El 30 de noviembre de 2016,[2] el TDCA negó el recurso.[3]

3. El 04 de enero de 2017, el TDCA con base en el artículo 978 del Código de Procedimiento Civil declaró "[…] *la terminación del presente juicio a favor de la entidad acreedora*"; y dispuso el archivo de la causa.[4] En contra de esta decisión, la parte demandante interpuso recurso de casación.

---

[1] El de 10 de marzo de 2015, el GADM de San Cristóbal emitió auto de pago en el marco del proceso coactivo No. 042-GADMCSC-T-AJ-2014, en el cual se determinó que "[…] *el señor CHARLES ROMO ALAVA en su condición de contribuyente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Cristóbal, adeuda la suma de* ***USD 9,900 DOLARES DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA*** *[…] por concepto de glosa emitida por la Contraloría General del Estado mediante resolución ejecutoriada No. 1538 el 30 de Diciembre de 2008 por lo cual se emitió el título de crédito No. 000000540* […]".

[2] A foja 108 vta. del expediente del TDCA consta que esta decisión fue notificada el 1 de diciembre de 2016.

[3] El TDCA señaló que "[…] *previo a expedir las providencias correspondientes, debe verificar la correcta aplicación de las normas procesales vigentes, como la contenida en el referido artículo 978 del Código del Procedimiento civil* (sic)".

[4] Código de Procedimiento Civil "*Art. 978.-Si el juicio en que se discuten las excepciones, se suspendiere por treinta días hábiles o el actor no presenta ningún escrito o petición durante este plazo, antes de la*

4. El 19 de enero de 2017,[5] el TDCA por medio de auto calificó el recurso de casación y dispuso la remisión del expediente a la Corte Nacional de Justicia.

5. El 28 de marzo de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**Sala Especializada**),[6] inadmitió el recurso de casación por no cumplir con el artículo 6 de la Ley de Casación. En contra de este auto, el recurrente interpuso recurso de revocatoria.

6. El 18 de abril de 2017, la Sala Especializada negó el recurso "[…] *por no ser coherente la pretensión que contiene la petición de revocatoria*".

7. El 03 de mayo de 2017, Charles William Romo Álava, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos dictados (**i**) el 10 de marzo de 2015, por el GADM San Cristóbal, (**ii**) el 30 de noviembre de 2016, (**iii**) el 04 de enero de 2017, y (**iv**) el 19 de enero de 2017, estos dictados por el TDCA, (**v**) el 28 de marzo de 2017, y (**vi**) el 18 de abril de 2017 dictados por la Sala Especializada.

8. El 02 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección[7] y, por sorteo de 17 de enero de 2018, su sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, que avocó conocimiento de la causa mediante auto de 21 de febrero de 2018 y requirió a la Sala Especializada un informe respecto de los autos dictados el 28 de marzo y 18 de abril de 2017; y al TDCA sobre el auto de 04 de enero de 2017. El TDCA remitió informe el 12 de marzo de 2018.

9. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso; por lo que, en auto de 16 de enero de 2023, avocó conocimiento y requirió informe motivado al TDCA y a la Sala Especializada.

II. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**Constitución**); en concordancia con los artículos 63 y

sentencia de primera o segunda instancia, de tribunales contenciosos administrativos o de casación, el juicio quedará terminado a favor de la institución acreedora o de quien sus derechos represente".

[5] A foja 118 del expediente del TDCA consta que esta decisión fue notificada el 20 de enero de 2017.

[6] En esta instancia el juicio se signó con el No. 17741-2017-0148.

[7] Mediante auto de 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión dispuso al accionante aclarar y completar la demanda de acuerdo a lo señalado en el artículo 61. 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En atención a este requerimiento el accionante presentó escrito el 21 de septiembre de 2017.

191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

11. El accionante sostiene que se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, el derecho a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. Como medida de reparación, solicita dejar sin efecto los autos dictados el 10 de marzo de 2015 por el GADM de San Cristóbal, el 30 de noviembre de 2016, el 04 y 19 de enero de 2017 por el TDCA, el 28 de marzo y 18 de abril de 2017 por el conjuez de la Sala Especializada.

12. El accionante transcribe los artículos 169 y 424 de la Constitución, 4 y 28 del Código Orgánico de la Función Judicial y refiere que "*En aplicación concreta de las normas antes señaladas es evidente que las decisiones impugnadas vulneran el derecho a la supremacía constitucional, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de la norma, a la defensa y motivación, previsto en el artículo 76 numerales 1, 5, 7 literales a) y l) en concordancia con el artículo 4 numerales 1 y 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 75 tutela judicial efectiva y artículo 82 en la garantía de la seguridad jurídica de la Constitución del Ecuador*".

13. Sobre la inadmisión del recurso de casación señala que el auto basó "[…] *su argumentación de su negativa en el derecho a la tutela judicial efectiva* […]", así transcribe un apartado del auto de inadmisión del recurso de casación en el que se sostiene que este fue presentado con fundamento en el COGEP y no con base en la Ley de Casación por lo que "[…] *en atención al principio de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva* […] *y en virtud del principio de irretroactividad de la ley se tiene que la ley aplicable a este caso era la Ley de Casación* […]". Al respecto, el accionante aduce que esto evidencia "[…] *la falta de motivación al no cumplir con los presupuestos de lógica, razonabilidad y consecuentemente comprensibilidad al invocar preceptos constitucionales y concluir desconociéndolos en flagrante inobservancia* […]" de la Constitución.

14. En esta línea, el accionante transcribe el artículo 11 numerales 4, 5, 6, 8 inciso segundo, 9, así como los artículos 76 numeral 7 literal a) y 169 de la Constitución para concluir que "[a] *la luz del marco legal precitado invocado, contrastado con la norma alegada por la autoridad jurisdiccional y no aplicada. La decisión vulnera el derecho a la supremacía constitucional, debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica; ya que, mediante los derechos constitucionales, se garantiza a las personas la certeza y existencia de un operador jurídico competente para que tutele sus derechos, mediante la observancia de las normas existentes aplicadas por la autoridad competente*".

3.2. Argumentos de la parte accionada

Sala Especializada

15. Pese a que la Sala Especializada fue notificada con el auto de 16 de enero de 2023, hasta la fecha no ha remitido el informe a la Corte Constitucional.

TDCA

16. Por medio de escrito de 24 de enero de 2023, los jueces Fabián Roberto Cueva Monteros, Luis Benigno Romero Abad y Ángel Vera Lalama, describieron los antecedentes que dieron origen a la causa y los procesales. Se ratificaron en los argumentos planteados en el auto por medio del cual se dio lugar a la terminación del juicio en favor de la institución acreedora.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Cuestión previa

17. La Corte Constitucional estableció la regla de excepción a la preclusión que le permite, de oficio, en fase de sustanciación, identificar si el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia; por lo cual, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.[8]

18. Al respecto, el artículo 58 de la LOGJCC, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución, prescribe que:

> *La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.*

19. Por lo tanto, en el presente caso, previo a analizar la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados, corresponde a esta Corte determinar la naturaleza de las decisiones impugnadas.

20. Respecto del auto dictado por el GADM San Cristóbal el 10 de marzo de 2015, este Organismo encuentra que se trata de un acto administrativo y no de una decisión judicial que pueda ser objeto de la presente garantía jurisdiccional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC. Por lo tanto, no corresponde pronunciarse respecto de esta decisión.

[8] Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 52. Este Organismo señaló que "si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, […] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso". Ver también, Corte Constitucional, sentencia No. 1646-16-EP/21, párr. 15 y 16.

21. Por otra parte, en cuanto a los autos dictados por el TDCA el 30 de noviembre de 2016 y el 19 de enero de 2017, corresponde determinar si estos constituyen un auto definitivo susceptible de esta acción.

22. Al respecto, la Corte ha manifestado que un auto es objeto de esta garantía si se cumplen, entre otros, los siguientes requisitos: **(1)** si pone fin al proceso. Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: **(1.1)** el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, **(1.2)** o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. **(2)** Si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción si causa un gravamen irreparable.[9]

23. Analizados los autos impugnados se determina que tanto el auto de 30 de noviembre de 2016, por medio del cual se negó un recurso de revocatoria interpuesto en contra de un auto que dispuso sentar una razón del tiempo, como el auto de 19 de enero de 2017, por medio del cual se calificó el recurso de casación y se remitió el expediente a la Sala Especializada, no constituyen autos que ponen fin al proceso ni resuelven sobre el fondo de las pretensiones. Tampoco se verifica que, prima facie, puedan causar gravamen irreparable, pues son autos interlocutorios dentro del proceso. Por lo tanto, no procede el análisis respecto de estas dos decisiones.

24. En suma, una vez que se ha determinado que las decisiones del 10 de marzo de 2015, 30 de noviembre de 2016 y 19 de enero de 2017 no son objeto de la presenta garantía jurisdiccional, esa Corte se pronunciará solamente sobre los argumentos planteados respecto de las decisiones dictadas el 4 de enero de 2017, 28 de marzo de 2017 y 18 de abril de 2017.

4.2. Planteamiento y resolución del problema jurídico

25. 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 estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.[10]

26. Revisada la demanda, esta Corte encuentra que respecto al auto dictado el 04 de enero de 2017 por el TDCA -que dio por terminado el juicio en favor de la entidad acreedora-

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19, párr.16.

[10] De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No 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). Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

y al auto de 18 de abril de 2017 emitido por la Sala Especializada -que negó el recurso de revocatoria interpuesto en contra del auto de inadmisión del recurso de casación- el accionante no desarrolla argumentos completos que le permitan a esta Corte verificar la existencia de alguna vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, no es posible realizar un análisis de estas decisiones.

27. Por lo expuesto, el análisis se realizará exclusivamente respecto del auto de 28 de marzo de 2017, por medio del cual la Sala Especializada inadmitió el recurso de casación. En relación a este auto, cabe señalar que el accionante argumenta únicamente la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, sin que plantee argumentos completos respecto de los otros derechos alegados que permitan, a través de un esfuerzo razonable, determinar la existencia de tales vulneraciones. Por esta razón, esta Corte resolverá la presente causa a través del siguiente problema jurídico:

¿El auto de inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación debido a que la fundamentación normativa sería contradictoria con la decisión?

28. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce que "[e]*l derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:* […] *l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No 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*".

29. El accionante sostiene que el auto impugnado adolece de incoherencia, pues existiría una contradicción entre la normativa empleada en la fundamentación y la decisión.

30. Esta Corte ha considerado que la incoherencia decisional se configura cuando existe "*inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión*".[11]

31. Revisado el auto impugnado, se verifica que en el acápite séptimo la Sala Especializada inició por fijar parámetros doctrinarios respecto de los efectos de la ley procesal en el tiempo para, a partir de ello, determinar que el COGEP entró en vigencia plena el 23 de mayo de 2017 (Disposición Final Segunda) y que con base en su Disposición Transitoria Primera:

> "[…] *este cuerpo legal rige en su totalidad para los procesos que se inicien a partir de* [23 de mayo de 2017], *mientras que los procesos que se continúen sustanciando por el principio de no irretroactividad de la ley, de seguridad jurídica deben seguirse sustanciando con la ley que iniciaron*".

32. A lo anterior, la Sala Especializada agrega que la Disposición Transitoria Primera del COGEP, se encuentra en concordancia con los artículos 75 y 82 de la Constitución, ya

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 71.

que los procesos judiciales deben concluir garantizando derechos y normas previamente establecidas, las que no pueden modificarse mientras decurre el proceso.

33. Por último, respecto a los casos 1 y 2 del artículo 268 del COGEP, la Sala Especializada señala que:

> […] *sin embargo teniendo en consideración que la fecha en la que inició el proceso con la demanda planteada fue el 14 de octubre de octubre de 2014* (sic), *se desprende que el recurso interpuesto ante la Corte Nacional debió continuar sustanciándose con* […] *la Ley de Casación por expreso mandato contenido en la Disposición Transitoria Primera del [COGEP], en virtud de ello la fundamentación del recurso debió habérsela realizado de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la ley de la materia y de conformidad con las causales contempladas en el artículo 3 de la ley ibídem, por tanto en aplicación de la temporalidad de la ley se tiene que el recurso fue indebidamente aplicado al amparo de disposiciones que aún no entraban en vigencia y por tanto se inadmite el presente recurso*".

34. En consecuencia, esta Corte constata que la Sala Especializada determinó que la disposición legal aplicable al caso concreto era la Ley de Casación y aquello le llevó a concluir que el recurso se interpuso con base en una norma jurídica que no se encontraba vigente al momento en que se inició el proceso; razón por la cual inadmitió el recurso al considerar que este no cumplía con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. De ahí que no se observa que exista una contradicción entre las premisas y la conclusión y se descarta la existencia de un vicio de incoherencia decisional, sin que corresponda pronunciarse sobre la corrección o incorrección de esta decisión.

V. 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 extraordinaria de protección No. 1010-17-EP.

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese, publíquese 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 1010-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de marzo de dos mil veintitres, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2101-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 2101-17-EP

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

SENTENCIA No. 2101-17-EP/23

Tema: Esta sentencia analiza los derechos a la seguridad jurídica y motivación en la sentencia de casación de un proceso Contencioso Tributario. Luego del análisis correspondiente, la Corte desestima la acción al no configurarse el vicio de incongruencia frente a las partes ni la inobservancia de preceptos constitucionales.

I. Antecedentes procesales

1. El 12 de abril de 2013, Teodoro Maldonado Guevara, en calidad de procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. ("**CONECEL**"), presentó una demanda de impugnación en contra de la Resolución No. 002-DF-GADMP-2013 de 01 de abril de 2013, decisión emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Palestina ("**GAD de Palestina**")[1]. El proceso fue signado con el No. 09504-2013-0038.

2. El 23 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**Tribunal Contencioso Tributario**"), dictó sentencia en la que declaró sin lugar la demanda. Frente a esta decisión CONECEL interpuso recurso de casación.

3. El 22 de marzo de 2017, la conjueza de la Sala especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala Especializada**") admitió a trámite el recurso.

4. En sentencia de 22 de junio de 2017, la Sala Especializada casó parcialmente la sentencia recurrida. Frente a esta decisión CONECEL interpuso recurso de aclaración, mismo que fue negado mediante auto de 13 de julio de 2017.

[1] A través de la Resolución No. 002-DF-GADMP-2013 se declaró sin lugar el reclamo administrativo de impugnación a los títulos de crédito Nos. 0001 GAD-MP, 0002 GAD-MP, 0003 GAD-MP y 0004 GAD-MP emitidos en contra de CONECEL el 20 de febrero de 2013, "*por concepto de tasa por frecuencias por ocupación de espacio aéreo del cantón Palestina de los años 2012 y 2013*", por un valor de $200.195,20. Esto de conformidad con lo prescrito en el artículo 19 de la Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina ("**Ordenanza**").

5. El 10 de agosto de 2017, CONECEL ("**entidad accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación y el auto que niega el pedido de aclaración, ambas decisiones emitidas por la Sala Especializada.

6. El 02 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y, por sorteo efectuado el 18 de octubre de 2017, la sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

7. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso[2]. Por lo que, en auto de 27 de enero de 2023 avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República ("**CRE**"); en concordancia con los artículos 63 y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

III. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y motivación y al derecho a la seguridad jurídica, prescritos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la CRE.

10. Sobre el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica refiere que la sentencia de la Sala Especializada desconoció lo prescrito en el artículo 313 (comunicación y telecomunicaciones como sector estratégico) y 261.10 (competencia central del Estado sobre el espectro radioeléctrico y régimen de telecomunicaciones) de la CRE. Así, enfatiza en que la competencia para administrar, en su totalidad, el régimen general de telecomunicaciones corresponde al Estado Central y no a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por lo que, al desconocer estas normas, la Sala Especializada transgrede la seguridad jurídica.

11. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante refiere que la sentencia impugnada no se pronuncia sobre los argumentos que fueron presentados respecto a la obligación presuntamente derivada de la tasa por

[2] El 23 de noviembre de 2022, CONECEL ingresó un escrito en el que solicitó se continúe con la sustanciación del caso.

implantación de estructuras, que, a su criterio, no debía ser ratificada y ordenado su pago, "*[…]ni aborda el problema jurídico, y que por ende es ARBITRARIA E ILEGÍTIMA*" (énfasis en el original).

12. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de defensa refiere que estos derechos se han vulnerado debido a que existe una decisión que no se encuentra motivada.

13. En virtud de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se acepte la presente acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.

3.2. Fundamentos de la Sala Especializada

14. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada[3] con el auto de fecha 27 de enero de 2023, no presentó el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental[4].

16. De la revisión de la demanda, esta Corte encuentra que, si bien la entidad accionante identifica como decisión judicial impugnada al auto de 13 de julio de 2017, ni aún haciendo un esfuerzo razonable se logra evidenciar argumentos individuales en torno a esta decisión; razón por la cual, el análisis constitucional se limitará a la sentencia de casación emitida por la Sala Especializada.

17. Por otro lado, sobre el cargo relativo a la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de defensa en la sentencia de casación, se evidencia que sus argumentos consisten en que este se habría vulnerado, de forma automática, producto de la transgresión de la garantía de motivación. De modo

[3] Foja 22 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 30 de enero de 2023.

[4] De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No. 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). Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

que, al no encontrarse cargos completos y autónomos respecto a estos derechos, su análisis se efectuará a través del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

18. Por consiguiente, dado que se encuentran cargos completos en torno a la presunta vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, para responderlos esta Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incongruencia frente a las partes, porque la Sala Especializada no habría abordado los argumentos presentados respecto a la validez de los títulos emitidos por concepto de la tasa por implantación de estructuras?

¿Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque la Sala Especializada habría inobservado los artículos 261.10 y 313 de la CRE?

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incongruencia frente a las partes, porque la Sala Especializada no habría abordado los argumentos presentados respecto a la validez de los títulos emitidos por concepto de la tasa por implantación de estructuras?

19. La entidad accionante refiere que la sentencia impugnada vulnera esta garantía por cuanto no aborda los argumentos presentados respecto de la tasa por implantación de estructuras que, a su criterio, no debía ser ratificada y ordenado su pago. De modo que corresponde verificar si la sentencia impugnada adolece de una deficiencia motivacional por apariencia, producto de una incongruencia frente a las partes.

20. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución prescribe que *"*[n]*o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho*".

21. Así, la Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente,* mediante una *estructura mínimamente completa,* tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).[5]

22. Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (**i)** inexistencia, (**ii**) insuficiencia o (**iii**) apariencia de motivación. Respecto a esta última, se determina que, aunque una argumentación jurídica puede lucir suficiente, puede estar viciada por ser *incongruente* con el debate judicial. La Corte ha dicho que

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

hay *incongruencia frente a las partes,*[6] cuando se deja de contestar los argumentos relevantes[7] es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.[8]

23. Analizada la sentencia impugnada se encuentra que la Sala Especializada, en el acápite (5.8.5), expresa las razones por las cuales declara la validez de los títulos 0001-GAD-MP y 0003-GAD-MPO, por concepto de tasa por implantación de estructuras ubicadas en el cantón Palestina. Así, la Sala Especializada indica que:

> *[…] de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del art. 567 del COOTAD, "Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendidos de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación". **En este caso, la tasa que se pretende cobrar es por la ocupación del espacio aéreo municipal para implantación de estructuras en el cantón Palestina, que como se desprende de la norma de derecho mencionada sí forma parte de las competencias de las municipalidades**, razón por la cual las normas invocadas por la empresa CONECEL S.A., no se subsumen a los hechos expuestos en la sentencia de instancia […]* (énfasis fuera del original).

24. En virtud de todo lo anterior, se encuentra que la Sala Especializada sí se pronunció sobre la validez de los títulos emitidos por concepto de tasa por implantación de estructuras ubicadas en el cantón Palestina, mismos que fueron presentados por el entonces recurrente como cargo casacional relacionado con la falta de aplicación de los artículos 7 y 13 de la Ley Especial de Telecomunicaciones en concordancia con el artículo 60 de su Reglamento General. Por lo que, la decisión impugnada no adolece de una deficiencia motivacional por apariencia, puesto que sí se pronunció sobre el

---

[6] El término "*congruencia frente a las partes*" ha sido usado por esta Corte en las sentencias No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 71; y, No. 953-16-EP, 7 de julio de 2021, párr. 33.

[7] La *congruencia frente a las partes* es una congruencia *argumentativa*, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los *argumentos* (relevantes) de las partes. Este tipo de congruencia difiere de la congruencia *procesal*, según la cual, toda *decisión* (*decisum*) judicial debe aceptar o rechazar todas las *pretensiones*, es decir, los *pedidos* (*petita*) de las partes. La *motivación* del juzgador, entonces, debe ser argumentativamente congruente; mientras que su *decisión* debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser *ultrapetita* o *infrapetita*); de ahí que solo la primera atañe a la garantía de la motivación. Esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: "*i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión*" (sentencia No. 889-20-JP/21, Caso "Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva", de 10 de marzo de 2021, párr. 110). A la luz de esta estructura, la *congruencia procesal*, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la *congruencia argumentativa* vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.

[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.

argumento presentado por la entidad accionante. Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda que a través del análisis de la garantía de motivación no le corresponde verificar lo correcto o incorrecto de las decisiones que llegan a su conocimiento[9].

25. En consecuencia, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

¿Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque la Sala Especializada habría inobservado los artículos 261.10 y 313 de la CRE?

26. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que "*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*".

27. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.

28. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si, en efecto, existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarree la afectación de preceptos constitucionales[10].

29. En este caso, la entidad accionante afirma que la sentencia impugnada vulnera este derecho, debido a que desconoció lo prescrito en los artículos 313 (telecomunicaciones como sector estratégico) y 261.10 (competencia del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y régimen de telecomunicaciones) de la Constitución. Sostiene que se inobservaron estas disposiciones en la sentencia porque el régimen general de telecomunicaciones corresponde al Estado Central y no a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en este caso al GAD de Palestina.

---

[9] En lo que concierne a la incorrección de la motivación conforme a los hechos, esta Corte ha señalado que a ella no le corresponde examinar si las apreciaciones fácticas de los jueces ordinarios son correctas o incorrectas, sino únicamente verificar que ellas se encuentren suficientemente motivadas. Ver: Corte Constitucional, sentencia No. 999-12-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párr. 37 y Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 24.

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019; No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020; No. 96-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021; No. 1488-17-EP/21 de 01 de septiembre de 2021; No. 476-19-EP/21 de 15 de diciembre de 2021; No. 474-17-EP/22 de 05 de mayo de 2022; No. 1392-17-EP/22 de 22 de junio de 2022; No. 2487-17-EP/22 de 15 de junio de 2022.

30. De la revisión de la decisión impugnada, se encuentra que la Sala Especializada en el acápite (5.8.2), para analizar el cargo planteado en el recurso de casación relativo a la falta de aplicación de los artículos 7 y 13 de la Ley Especial de Telecomunicaciones en concordancia con el artículo 60 de su Reglamento General, empezó por invocar y analizar el contenido de los artículos 261.10, 313 y 314 de la Constitución, en concordancia con lo prescrito en los artículos 111, 567 y 568 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**").

31. Posteriormente, precisó que los títulos de crédito impugnados en el presente caso tienen como origen el artículo 19 de la Ordenanza del GAD Municipal de Palestina. Sin embargo, realizó una diferenciación en cuanto a que los títulos 0002 y 0004 establecen valores por cobrar por concepto de tasas por ocupación de espacio aéreo y los títulos 0001 y 0003 corresponden a tasas por la implantación de estructuras. Así las cosas, respecto a los títulos que contienen una tasa por ocupación del espacio aéreo, la Sala Especializada afirmó que:

> *[...] si se considera que el Estado central tiene competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, se puede concluir que los títulos de crédito emitidos por concepto de "tasa por frecuencia por ocupación de espacio aéreo en el cantón Palestina" de los años 2012 y 2013, no corresponden a ningún servicio o uso de bien prestado por el GAD del cantón Palestina, en razón de que el espectro radioeléctrico y en este caso las frecuencias no son servicios públicos sujetos a la creación de tasas municipales, de acuerdo con el contenido del artículo 568 del COOTAD; por consiguiente, si la Municipalidad del cantón Palestina no puede prestar el servicio público que tenga que ver con el espectro radioeléctrico al que estaría vinculado la tasa que se ha creado, la misma carece de sustento legal pues incumple el artículo 566 del COOTAD. De ahí que, esta Sala de Casación considera que el Tribunal a quo, en la especie, sí incurre en el vicio de falta de aplicación de los arts. 7 y 13 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, en concordancia con los previsto en al art. 60 de su Reglamento General, pues la Administración Municipal de Palestina* ***no puede cobrar valores por concepto de tasas por frecuencias por ocupación de espacio aéreo****. En consecuencia, se da de baja los títulos de crédito Nos. 0002-GADMP y 0004-GAD.MP, emitidos el 15 de enero del 2013, por el GAD Municipal del cantón Palestina, Provincia del Guayas, de los años 2012 y 2013, por un valor total de $ 150.146,40. (Énfasis en el original).*

32. Seguido de esto, la Sala Especializada analizó la validez de los títulos 0001 y 0003 -implantación de estructuras- y como se precisó en el problema jurídico anterior determinó que la tasa que pretende cobrar es por la ocupación del espacio aéreo para la implantación de estructuras en el cantón Palestina, lo que de acuerdo a la Sala Especializada, sí forma parte de las competencias del GAD.

33. En virtud de lo anterior, se evidencia que los jueces de la Sala Especializada, para resolver el recurso de casación, sí tomaron en cuenta las normas de la Constitución de la República (art. 313 y 261.10) relacionadas con la comunicación y telecomunicaciones como sector estratégico y la competencia central del Estado sobre el espectro radioeléctrico y régimen de telecomunicaciones, con el fin de realizar un análisis

integral sobre el supuesto de cobro de tasas por uso del espacio aéreo en el cantón Palestina. Esto, sin que corresponda a este Organismo Constitucional pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de estas normas en el marco de una acción extraordinaria de protección.

34. En consecuencia, no se evidencia una inobservancia de las normas constitucionales referidas y no se configura una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. **2101-17-EP**.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

3. 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 2101-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de marzo de dos mil veintitres, 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

NGA/AM

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.