

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 21-22-IS

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

SENTENCIA 21-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento por antinomia jurisdiccional presentada por el GAD Provincial de Santo Domingo respecto de las sentencias de acciones de protección 23281-2019-1799, 23201-2019-2136 y 23281-2020-05251. Se concluye la existencia de una antinomia jurisdiccional entre las sentencias expedidas en tres procesos de acción de protección, al verificar que estas decisiones tenían como finalidad ratificar la adjudicación de la construcción de la obra de ampliación a cuatro carriles de la carretera “Alóag – Santo Domingo, tramo: unión del Toachi – Santo Domingo, fase 1” a dos compañías distintas. La Corte dispone el archivo de las sentencias de acciones de protección 23281-2019-1799 y 23281-2020-05251 y ratifica el archivo de la sentencia de acción de protección 23201-2019-2136, luego de verificar que las actuaciones y las medidas dictadas en fase de ejecución contravienen el ordenamiento jurídico. Finalmente, la Corte realiza la declaratoria jurisdiccional previa de las autoridades judiciales.

Contenido

1. Antecedentes procesales.....	3
2. Antecedentes: proceso de contratación entre el Consorcio Multinacional Tsáchila y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas.	3
2.1. Acción de protección 23281-2019-01799 propuesta por el Consorcio Tsáchila (“acción de protección 1”).....	5
2.2. Fase de ejecución de la acción de protección 1	6
2.3. Del proceso de contratación entre la Empresa Hidalgo e Hidalgo S.A. y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas que dio origen a la segunda y tercera acción de protección.	8
2.4. Acción de protección 23201-2019-02136 (“primera acción presentada por la constructora Hidalgo e Hidalgo” o “acción de protección 2”)	10
2.5. Fase de ejecución de la primera acción de protección presentada por la Constructora Hidalgo e Hidalgo.	11
2.6. Acción de protección 23281-2020-05251 (“segunda acción presentada por la constructora Hidalgo e Hidalgo” o “acción de protección 3”)	17
2.7. Fase de ejecución de la segunda acción de protección presentada por la empresa Hidalgo e Hidalgo.....	19
3. Competencia.....	22

4.	Argumentos de los sujetos procesales	23
4.1.	Argumentos de la entidad accionante (GADP de Santo Domingo)	23
4.2.	Argumentos de las judicaturas en la acción de protección 23281-2019-01799 (acción de protección 1)	24
4.3.	Argumentos de las judicaturas en la acción de protección 23201-2019-2136 (acción de protección 2)	25
4.4.	Argumentos de las judicaturas en la acción de protección 23281-2019-05251 (acción de protección 3)	25
4.5.	Argumentos del Consorcio Tsáchila	26
4.6.	Argumentos de la compañía Hidalgo e Hidalgo.....	26
4.7.	Argumentos del Banco de Desarrollo del Ecuador	26
5.	Planteamiento de los problemas jurídicos.....	27
6.	Resolución de los problemas jurídicos.....	28
6.1.	Primer problema jurídico: ¿Existe antinomia jurisdiccional entre las sentencias emitidas por: (i) La Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo en la acción de protección 1, (ii) la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo en la acción de protección 2 y (iii) la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo en la acción de protección 3?.....	28
6.2.	Segundo problema jurídico: Las modulaciones efectuadas en la fase de ejecución de las sentencias de los procesos 23281-2019-1799, 23201-2019-2136 y 23281-2020-05251, ¿son contrarias al ordenamiento jurídico?	34
7.	Declaratoria Jurisdiccional Previa.....	41
7.1.	Fundamentos de los informes de descargo de las autoridades judiciales	42
7.1.1.	Autoridades judiciales ejecutoras de las acciones de protección	42
7.1.1.1.	Contestación del juez Ángel Daniel Pulluquitín Ramón, juez executor de la acción de protección 23281-2019-01799 planteada por el Consorcio Multinacional Tsáchila	42
7.1.1.2.	Contestación del juez Johnny Fabricio Pacheco Concha, juez executor de la acción de protección 23201-2019-02136 (primera acción planteada por la constructora Hidalgo e Hidalgo S.A.)	43
7.1.1.3.	Contestación del juez Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera, juez executor de la acción de protección 23201-2019-02136 (primera acción planteada por la constructora Hidalgo e Hidalgo S.A.)	45
7.1.1.4.	Contestación del juez José Luis Alvarado Paredes, juez executor de la acción de protección 23281-2020-05251 (segunda acción planteada por la constructora Hidalgo e Hidalgo S.A.).....	48
7.1.2.	Autoridades judiciales de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.....	48
7.1.2.1.	Contestación del juez Galo Efraín Luzuriaga Guerrero	48
7.1.2.2.	Contestación del juez Patricio Armando Calderón Calderón	50
7.1.2.3.	Contestación del juez Marco Fabián Hinojosa Pazos	51

7.1.2.4. Contestación del juez Jorge Efraín Montero Berrú.....	52
7.2. Análisis de la conducta judicial sobre la existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia	52
7.2.1. Conducta del juez Ángel Pulluquitín Ramón como error inexcusable.....	54
7.2.2. Conducta de los jueces provinciales Galo Luzuriaga Guerrero y Patricio Calderón Calderón como manifiesta negligencia.....	56
7.2.3. Conducta de los jueces Johnny Fabricio Pacheco Concha, Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera y José Luis Alvarado Paredes.....	61
7.2.4. Conducta de los jueces Jorge Efraín Montero Berrú y Marco Fabián Hinojosa Pazos	64
8. Decisión.....	65

1. Antecedentes procesales

1. La presente acción de incumplimiento fue presentada por Johana Yadira Núñez García y Polivio Franklin Flores Jarrín, en sus calidades de prefecta y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas respecto de la presunta existencia de una antinomia entre las sentencias emitidas en los procesos 23281-2019-01799 y 23281-2020-05251. Adicionalmente, menciona la existencia del proceso 23201-2019-02136 relacionado también con la presunta antinomia, por lo que, dada la relación de los tres procesos, este Organismo verifica la necesidad de pronunciarse. Por tanto, se procede a narrar los antecedentes de cada uno de ellos.
2. En el presente caso es necesario explicar los antecedentes de los hechos que provocaron la expedición de tres sentencias de acción de protección con efectos posiblemente contradictorios, como se narra a continuación.

2. Antecedentes: proceso de contratación entre el Consorcio Multinacional Tsáchila y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas

3. El 08 de mayo de 2018, el Banco de Desarrollo del Ecuador (“**BDE**”), y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**GADP de Santo Domingo**”) suscribieron un contrato¹ de financiamiento y servicios bancarios para financiar el proyecto “ampliación a cuatro carriles de la carretera: Alóag

¹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, contrato de financiamiento y servicios bancarios, 08 de mayo de 2018, firmado por Carlos Julio Jaramillo Vintimilla, en su calidad de Gerente General de Desarrollo del Ecuador B.P, Karen Argandonña Bolaños, en su calidad de Gerente de la sucursal zonal Manabí del BDE, Andrea Maldonado Flores en su calidad de prefecta del GADP de Santo Domingo, Jorge Barrera Vivero, en su calidad de director nacional de sistema de pago del Banco Central, y Otto Sonnenholzner Sper en calidad de vicepresidente constitucional de la República del Ecuador, fs. 202 - 213.

– Santo Domingo, tramo: unión del Toachi – Santo Domingo, fase 1”² (“obra”) por un valor de USD \$30 490 244,81.³

4. El 26 de noviembre de 2018, el GADP de Santo Domingo resolvió adjudicar al Consorcio Multinacional Tsáchila (“**Consorcio Tsáchila**” o “**Consorcio**”) la contratación de la obra, por un monto de 26 387 453,81 con un plazo de ejecución de 1096 días contados a partir de la entrega del anticipo o de la orden de inicio impartido por el fiscalizador y/o administrador del contrato.⁴
5. El 07 de diciembre de 2018, se celebró el contrato para la construcción de la obra entre el GADP de Santo Domingo y el Consorcio Tsáchila con el mismo monto y plazo establecidos en la resolución de adjudicación.⁵
6. El 22 de enero de 2019, el GADP de Santo Domingo emitió una resolución⁶ con la que se notificó al Consorcio Tsáchila el inicio de la terminación unilateral del contrato suscrito el 07 de diciembre de 2018. El 04 de abril de 2019, el GADP de Santo Domingo emitió la resolución con la que se declaró la terminación anticipada y unilateral de dicho contrato.⁷
7. El 17 de abril de 2019, el GADP de Santo Domingo emitió un oficio con el cual se realizó una invitación para contratación directa de la construcción de la obra a la empresa Hidalgo e Hidalgo.⁸

² Entre las cláusulas señaladas en el capítulo III del contrato, se estableció que el GADP de Santo Domingo “(...) debe garantizar que los procedimientos precontractuales tengan concurrencia de ofertas y sean competitivos, prohibiéndose las figuras de emergencia, régimen especial y contratación directa. En la convocatoria se deberá considerar a personas naturales y/o jurídicas, nacionales y/o extranjeras, o asociaciones de éstas, legalmente capaces para contratar”.

³ De acuerdo con el contrato, este valor representaba el 75.16% del total del costo para la ejecución de la obra, mientras que el 24.86% restante sería cubierto por el GADP de Santo Domingo, es decir USD \$10 074 376.17.

⁴ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2019-01799, Resolución Administrativa GADPST-JCP-2018-351, 26 de noviembre de 2018 firmado por Geovanny Benítez Calva, prefecto provincial del GADP de Santo Domingo, fs. 1 y 2.

⁵ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2019-01799, contrato, 07 de diciembre de 2018 firmado por Alexandra Pesántez Ruiz, delegada del prefecto provincial y por Henry Ayala Avellán, procurador común del Consorcio Tsáchila, fs. 3-11.

⁶ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2019-01799, Resolución GADPSDT-R-AMF-2019-010, 22 de enero de 2019 firmado por Andrea Maldonado Flores, prefecta del GADP de Santo Domingo, fs. 12-26.

⁷ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2019-01799, Resolución GADPSDT-R-AMF-2019-019, 04 de abril de 2019 firmado por Andrea Maldonado Flores, prefecta del GADP de Santo Domingo, fs. 55-76.

⁸ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Oficio GADPSDT-PREF-AMF-2019-0256, 17 de abril de 2019 firmado por Andrea Maldonado Flores, prefecta del GADP de Santo Domingo, fs. 9-11.

8. El 17 de enero de 2020, el Banco de Desarrollo del Ecuador, mediante resolución número 2020-DIR-015 revocó la línea de crédito.⁹

2.1. Acción de protección 23281-2019-01799 propuesta por el Consorcio Tsáchila (“acción de protección 1”)

9. El 27 de abril de 2019, Henry Andrés Ayala Avellán, en calidad de procurador común del Consorcio Tsáchila presentó una acción de protección con solicitud de medidas cautelares en contra del GADP de Santo Domingo. En su demanda, el Consorcio Tsáchila impugnó la resolución¹⁰ con la cual se inició la terminación unilateral del contrato celebrado entre el GADP de Santo Domingo para la ejecución de la obra.
10. El 26 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección¹¹ al determinar la vulneración a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la defensa.¹² Frente a esta sentencia, únicamente la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de apelación.¹³
11. El 17 de diciembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala Multicompetente**”, “**Corte Provincial**” o “**Sala**”),

⁹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136. El Banco de Desarrollo del Ecuador notificó que se ha violado la cláusula décimo sexta del contrato de financiamiento y servicios bancarios. En lo principal, señala que la decisión fue tomada por haber terminado el contrato con el Consorcio Multinacional Tsáchila y, porque se habría dado paso a la Compañía Hidalgo e Hidalgo, quienes fueron contratados de manera directa, situación no prevista en dicho contrato. fs. 9-11.

¹⁰ Resolución número GADPSDT-R-AMF-2019-010.

¹¹ La Unidad Judicial no realizó ningún pronunciamiento sobre las medidas cautelares solicitadas.

¹² Entre las medidas de reparación, la Unidad Judicial declaró la nulidad de la resolución GADPSDT-R-AMF-2019-010 de 18 de enero de 2019 con la que se inició el trámite de terminación unilateral del contrato de la obra, dejó sin efecto todo el proceso de “terminación unilateral del contrato de adjudicación a cuatro carriles de la carretera Alóag Santo Domingo. Tramo Unión del Toachi – Santo Domingo Fase 1”. Adicionalmente, señaló que “[e]n virtud de que para la apertura del proceso de inicio de Terminación Unilateral del Contrato, se ocultó información en especial el Contrato de Financiamiento y Servicios Bancarios con el Banco de Desarrollo del Ecuador, de (...) 23 de julio del 2018 (...), asimismo se emitió informes y memorandos con información no contrastada entre otros el memorando GADPSDT-GF-2019-0051-M (...) oficiase a la Prefectura de Santo Domingo, para que se realice las acciones disciplinarias contra todos los funcionarios participantes de este hecho”. Y se dispuso que se envíen copias certificadas a la Contraloría General del Estado y a la Fiscalía General del Estado por el “presunto delito de –Fraude Procesal– (...)”. Además, señaló que “[c]on respecto a la reparación económica, se tramitará conforme las reglas del artículo 19 de la [LOGJCC]”.

¹³ El 03 de octubre de 2019, la Unidad Judicial señaló que “Las instituciones del estado, que mantienen personalidad jurídica, son presentas (sic) por sus máximas autoridades, por lo que no es necesario la intervención de la [PGE] (...) como es el caso de la Prefectura como Gobierno autónomo cuenta con personalidad jurídica (...) quienes dentro del término legal no han presentado recurso de apelación ni otros horizontales, sin embargo (...) por la facultad de supervisión que tiene la Procuraduría se acepta la interposición del recurso de apelación por cumplir los requisitos legales (...)”.

con voto de mayoría,¹⁴ rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.¹⁵

12. El 16, 20 y 29 de enero de 2020, tanto la Procuraduría General del Estado, la compañía Hidalgo e Hidalgo y el GADP de Santo Domingo, respectivamente, presentaron acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de apelación. El 04 de junio de 2020, las tres acciones fueron inadmitidas, por haber sido presentadas fuera de término y por no cumplir con los criterios de admisibilidad, por este Organismo.¹⁶

2.2. Fase de ejecución de la acción de protección 1

13. El 12 de octubre de 2020, la prefecta y el procurador síndico del GADP de Santo Domingo informaron a la Unidad Judicial sobre sus acciones para ejecutar la sentencia del proceso. Indicando las dificultades que presentaba la ejecución del fallo debido a la existencia de los procesos 23201-2019-02136, y 23281-2020-05251 seguidos por parte de Hidalgo e Hidalgo relativas a la misma construcción de la obra sobre la cual versan las sentencias que se pretendían ejecutar. En ese sentido, solicitaron que se emitan “los autos necesarios para ejecutar integralmente la sentencia”.
14. Entre el 21 de marzo de 2021 y el 26 de enero de 2022, se presentaron insistencias de cumplimiento. En atención a esto, la Unidad Judicial dictó el auto de 21 de marzo de 2021,¹⁷ mediante el cual ordenó al GADP de Santo Domingo que “en el término de

¹⁴ En el voto salvado emitido por el juez Juan Carlos Mariño Bustamante indicó que el juez Marco Hinojosa “(...) presentó su excusa para conocer esta acción constitucional aduciendo dos causales, la primera (...) mantener amistad íntima con el abogado defensor del accionante que en otros casos se ha excusado de intervenir, y la segunda, (...) haber resuelto otra acción de protección, que versa sobre el mismo proceso de contratación pública que hoy es objeto de esta nueva acción constitucional”. Añadió que, “[a]ntes de resolver ésta (sic) excusa por los demás jueces que integramos el Tribunal, el mentado juez presenta un oficio en el que dice que ‘deja sin efecto su excusa’ (...), aspecto que no se encuentra previsto en ninguna parte de la ley, es decir, no puede un juzgador excusarse y luego dejar sin efecto su propia excusa. (...) [P]or lo tanto, este juzgador considera que antes de resolver la acción debe resolverse la excusa presentada por Dr. Marco Hinojosa Pazos y luego debe atenderse el pedido de audiencia que ha solicitado la Procuraduría (...), por cuanto de la información señalada por el juez que se excusa, éste da a conocer que existiría otra acción constitucional resuelta por la misma Corte Provincial que tiene como el mismo objeto el mismo [proceso] de contratación Pública (...)”.

¹⁵ En esta sentencia, la Sala Provincial resolvió confirmar la decisión emitida en primera instancia y señaló “(...) respecto de la solicitud de audiencia, dado el tiempo transcurrido en la causa, (...) con el objetivo de precautelar el principio de celeridad procesal, y por cuanto es facultativo la convocatoria a audiencia, en las acciones constitucionales, no se acepta lo solicitado”.

¹⁶ La acción extraordinaria de protección presentada por Hidalgo e Hidalgo fue inadmitida por falta de legitimación activa, la acción extraordinaria de protección presentada por el GADP de Santo Domingo fue inadmitida al haber sido interpuesta fuera del término contemplado en la LOGJCC, y la acción extraordinaria de protección presentada por la PGE fue inadmitida al considerarse que no se cumplieron con los criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC. Este caso fue signado con el número 133-20-EP.

¹⁷ El 26 de abril de 2021, el GADP de Santo Domingo presentó una acción extraordinaria de protección contra del auto de 26 de marzo de 2021. El 17 de junio de 2021, este Organismo inadmitió esta acción al

72h00 (...) el funcionario correspondiente proceda con el cumplimiento del contrato (...) esto es, con la entrega del anticipo”. Sin embargo, se informó que no era posible cumplir con dicho auto, en lo principal, porque: (i) el BDE retiró la línea de crédito dejando sin fondos para continuar el proyecto, por lo que solicitó a la Unidad Judicial una prórroga y (ii) existen dos sentencias que impiden el cumplimiento del auto y de la decisión. En vista de aquello, la Unidad Judicial, luego de delegar el seguimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo (“DPE”) y convocar a audiencia, moduló la medida de reparación.¹⁸

15. El 17 de noviembre de 2023, el Consorcio Tsáchila indicó que la sentencia no había sido cumplida, por lo que nuevamente solicitó que se lleve a cabo una audiencia para verificar el incumplimiento de la sentencia.¹⁹ El 31 de enero de 2024, la Unidad Judicial convocó a una nueva audiencia,²⁰ la cual se debía llevar a cabo el 30 de mayo de 2024.²¹ No obstante, el 28 de mayo de 2024, el GADP de Santo Domingo solicitó el diferimiento de la audiencia frente a la existencia del proceso 21-22-IS.
16. El 29 de mayo de 2024, en respuesta al requerimiento del GADP de Santo Domingo, el juez ejecutor determinó “(...) en vista que los sujetos procesales no han requerido que se suspenda la ejecución de la sentencia, conforme se analizado [sic] en este auto, (...) se resuelve de oficio suspender la fase de ejecución de sentencia hasta que la Corte Constitucional dentro del caso 21-22-IS atienda los pedidos del suscrito juez o en su defecto emita la resolución que corresponda”.

considerar que el auto impugnado no era objeto de acción extraordinaria de protección. La causa fue signada con el número 1340-21-EP.

¹⁸ El 14 de abril de 2021, la Unidad dispuso que el GADP de Santo Domingo realice todas las gestiones para el cumplimiento de la sentencia. Además, delegó el seguimiento a la DPE, institución que el 15 de junio de 2021 informó que no se ha dado cumplimiento al anticipo, al igual que el inicio de la obra. El 16 de junio de 2021, el GADP de Santo Domingo informó a la Unidad Judicial que la acción de protección signada en su contra signada con el número 23281-2020-05251 dictó sentencia en apelación y dejó sin efecto el oficio con el cual se notificó la terminación unilateral del contrato de obra. El 21 de diciembre de 2022, se realizó una audiencia de seguimiento de medidas de reparación. El 26 de enero de 2022, se moduló la medida de reparación y se dispuso que el “BDE de forma inmediata inicie una nueva operación financiera, previa la calificación de un nuevo proceso de crédito, a favor del [GADP de Santo Domingo]”, además dispuso que el GADP de Santo Domingo dé la orden para iniciar los trabajos de ejecución de obra. Por otra parte, añadió que la obligación de entrega y anticipo consiste en la entrega de “cinco millones doscientos setenta y siete mil cuatrocientos noventa con siete mil seiscientos treinta y cuatro centavos de dólares (\$5.277.490,7634)”. El 1 de julio de 2022, el GADP de Santo Domingo informó a la Unidad Judicial el pago realizado por el concepto del 20% de anticipo de la obra.

¹⁹ En respuesta a esta solicitud, el GADP de Santo Domingo señaló que ejecutó la sentencia, y recalcó la existencia de dos sentencias sobre el mismo objeto de la obra, por lo que solicitó que se dirima dicha controversia. Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2019-01799, escrito presentado por el GADP de Santo Domingo firmado por Johana Núñez García en su calidad de prefecta de Santo Domingo de los Tsáchilas, foja 1386.

²⁰ El 19 de abril de 2024, en calidad de presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de Santo Domingo de los Tsáchilas solicitó participar en la audiencia de ejecución de sentencia en calidad de *amicus curiae*. Esta solicitud fue aceptada el 20 de marzo de 2024 por la Unidad Judicial.

²¹ La convocatoria a audiencia se realizó en dos ocasiones, la primera el 31 de enero de 2024, y el 08 de abril de 2024.

2.3. Del proceso de contratación entre la Empresa Hidalgo e Hidalgo S.A. y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas que dio origen a la segunda y tercera acción de protección

17. Después de la terminación unilateral con el Consorcio Tsáchila, el 17 de abril de 2019, el GADP de Santo Domingo invitó a la empresa constructora Hidalgo e Hidalgo S.A. (“**constructora HeH**”, “**empresa HeH**” o “**HeH**”) para que participe en la licitación para la “contratación de la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo Unión del Toachi – Santo Domingo Fase I”.²² En respuesta, el 18 de abril de 2019, la constructora HeH aceptó dicha invitación y remitió la documentación solicitada por la entidad pública.²³ El proceso de contratación fue directo.
18. El 22 de abril de 2019, el GADP de Santo Domingo emitió la resolución de adjudicación de la obra a favor de la constructora HeH.²⁴ En consecuencia, el 23 de abril de 2019, el GADP de Santo Domingo y la empresa HeH celebraron el contrato para la construcción de la obra.²⁵
19. Después de que el GADP de Santo Domingo recibió la notificación por parte del BDE sobre la terminación unilateral del contrato de financiamiento y servicios bancarios, el cual proveía los fondos para la ampliación de la carretera –objeto contractual de la obra–, el 21 de mayo de 2019, este GADP le comunicó a la empresa HeH que dispuso “la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra que se deriven del objeto contractual” de dicha obra.²⁶
20. El 27 de junio de 2019, a nivel interno del GADP de Santo Domingo, el director de Obras Públicas le comunicó a la prefecta que, debido a la terminación unilateral del

²² Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Oficio GADPSDT-PREF-AMF-2019-0256, 17 de abril de 2019, emitido por el GADP de Santo Domingo, firmado por Andrea Maldonado Flores, prefecta, fs. 9 a 11.

²³ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Oficio 025-DT-HQ-19, 18 de abril de 2019, emitido por Hidalgo e Hidalgo S.A., firmado por Damián Oswaldo Molina Bernal, apoderado especial, fs. 12 y 13.

²⁴ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Resolución Administrativa-GADPSDT-JCP-2019-074, firmado por Andrea Maldonado Flores, prefecta, fs. 45 a 51.

²⁵ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Contratación de la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo Unión del Toachi – Santo Domingo Fase I, firmado por Juan Carlos Valencia, delegado del GADP de Santo Domingo, y Damián Molina Bernal, apoderado de Hidalgo e Hidalgo S.A.

²⁶ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Oficio GADPSDT-PREF-JNG-2019-0004, 21 de mayo de 2019, emitido por el GADP de Santo Domingo, firmado por Johana Núñez García, prefecta, foja 52. Además, el GADP de Santo Domingo emitió un alcance para ratificar su posición sobre “suspender los trabajos en mención”; ver: *Ibid.*, Oficio JNG-PREF-2019-083, 20 de junio de 2019, emitido por Johana Núñez García, prefecta, fs. 161 a 163.

BDE²⁷ porque el GADP incurrió en la prohibición de contratación directa, recomendaba que el contrato con la empresa HeH sea terminado por mutuo acuerdo.²⁸ El 28 de junio de 2019, el GADP le solicitó a la constructora HeH que presente “su conformidad o disconformidad, a la decisión del [GADP de Santo Domingo] de terminar por mutuo acuerdo el Contrato No. CDTU-GADPSDT-01-2019, [...] por las razones imprevistas de índole económica descritas [...]”.²⁹

- 21.** El 18 de septiembre de 2020, el GADP de Santo Domingo notificó a la constructora HeH sobre su decisión de terminar de mutuo acuerdo el contrato de la obra pública.³⁰ En respuesta, el 29 de septiembre de 2020, la empresa HeH contestó negativamente a

²⁷ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Decisión 2019-GGE-105, 13 de mayo de 2019, firmado por Carlos Julio Jaramillo Vintimilla, gerente general del Banco de Desarrollo del Ecuador, fs. 392 y 393 (vta.).

²⁸ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Memorando GADPSDT-GOP-2019-1083-M, 27 de junio de 2019, emitido por Néstor Armando Loiza, director de Obras Públicas del GADP de Santo Domingo, fs. 56 a 61 (vta.). Este memorando, en lo principal señala: “Mediante Oficio No. BDE-SEG-2019-0132-OF, de fecha 13 de mayo de 2019, el [BDE] notificó a la entonces Prefecta la Decisión No. 2019-GGE-105, a través de la cual se da por terminado de forma unilateral el Contrato de Financiamiento y Servicios Bancarios, celebrado con fecha 8 de mayo de 2019, en virtud de la inobservancia de la Cláusula Décima Sexta del referido instrumento, al haberse realizado un procedimiento de Contratación Directa por Terminación Unilateral.” Adicionalmente, manifiesta: “El Ing. Ricardo Piero Bucco, en calidad de ex Administrador del Contrato celebrado con la Compañía H e H S.A., hasta la presente fecha no ha hecho entrega en esta Institución, de los documentos generados como Administrador del Contrato de la obra anteriormente referid[a], ni de la Fiscalización de ésta, mucho menos de los documentos entregados por la Fiscalización externa contratada, con motivo de su rol como fiscalizadores; lo que ha generado que dentro de esta Administración Pública, no existe registro alguno del libro de obra, planillas de ejecución, pruebas de laboratorio.” Por varias consideraciones más, este director recomendó: “[...] toda vez que no existe la certeza de contar con los recursos para afrontar las obligaciones económicas derivadas del Contrato [...], recomiendo a Usted, como Máxima Autoridad, se proceda con la terminación por mutuo acuerdo del Contrato en mención, con base en lo establecido por el Art. 93 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al configurarse circunstancias imprevistas de índole económicas que no hacen conveniente para los intereses de las partes el continuar con su ejecución.” Este criterio fue avalado en el criterio jurídico emitido por el procurador síndico del GADP de Santo Domingo; ver: Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Memorando GADP-GPS-2019-0423-M, 27 de junio de 2019, emitido por Polivio Franklin Flores, procurador síndico del GADP de Santo Domingo, fs. 64 a 72 (vta.).

²⁹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Oficio JNG-PREF-2019-095, 28 de junio de 2019, emitido por el GADP de Santo Domingo, firmado por Johana Núñez García, prefecta, fs. 53 a 55 (vta.). En este documento se nombra expresamente que, el administrador del contrato emitió su criterio técnico, en el cual estableció: “Siendo que el [BDE] resolvió terminar de forma unilateral el Contrato de Financiamiento y Servicios Bancarios, a través del cual este GAD iba a percibir los dineros para cancelar las obligaciones generadas de construcción de la obra Ampliación de 4 Carriles de la Carretera Alóag Santo Domingo [...], nos encontramos ante una circunstancia de índole económico que no permite continuar la ejecución de la obra contratada. [...]”

³⁰ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Oficio JNG-PREF-2020-0556, 18 de septiembre de 2020, firmado por Johana Yadira Núñez García, prefecta, fs. 17 a 33. Asimismo, en el documento enviado por Néstor Armando Loiza, director de Obras Públicas, advierte a la prefecta que el GADP de Santo Domingo “no cuenta con los recursos económicos para ejecutar la obra [...]. // La falta de recursos económicos, (sic) constituye una de las causales contempladas en el artículo 93 de la [...] -LOSCNP- para proceder con la terminación por mutuo acuerdo [...]”. Al respecto, ver: Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Memorando GADPSDT-GOP-2020-1225-M, 11 de septiembre de 2020, firmado por Néstor Armando Loiza, director de Obras Públicas, fs. 34 a 44.

la pretensión de esta entidad, puesto que existía ya una sentencia de acción de protección que dejaba sin efecto el oficio con el cual el GADP le comunicó que pueden terminar el contrato de mutuo acuerdo, y porque, bajo su criterio, las falencias eran atribuibles a la administración del GADP y no a la constructora.³¹

2.4. Acción de protección 23201-2019-02136 (“primera acción presentada por la constructora Hidalgo e Hidalgo” o “acción de protección 2”)

22. El 12 de julio de 2019, Eduardo Vinicio González Andrade, gerente general de GEMADEMSA S.A., la cual, a su vez, es representante legal de la constructora HeH presentó una acción de protección con una solicitud de medidas cautelares en contra del GADP de Santo Domingo. A través de esta acción, impugnó “el incumplimiento en la relación contractual” para que ordene que el GADP continúe ejecutando la obra de construcción de la carretera.³² Como medida cautelar, solicitó “la reanudación inmediata de la ejecución del convenio [...]”, “[e]l pago de las planillas presentadas por avance de obra”, “[e]l pago del anticipo [...]” y que ordene la obtención del “financiamiento necesario para la ejecución de la otra contratada ante el [BDE]”.³³
23. El 29 de julio de 2019, el juez Johnny Fabricio Pacheco Concha de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santo Domingo (“**Unidad Judicial**”) emitió la sentencia escrita en la que negó la acción de protección al establecer que no existía una vulneración de derechos y que el asunto debía ser conocido por la vía ordinaria.³⁴ La empresa HeH interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.³⁵

³¹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Oficio 057-DT-HQ-2020, 29 de septiembre de 2020, firmado por Eduardo Vinicio González Andrade, gerente de Hidalgo e Hidalgo S.A., fs. 84 a 87.

³² Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Demanda presentada por Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su apoderado Eduardo Vinicio González Andrade, fs. 164 a 170.

³³ En el auto emitido el 18 de julio de 2019, el juez de la Unidad Judicial negó las medidas cautelares “por improcedentes, al no evidenciarse a *prima facie* – de la descripción de los hechos narrados en la acción – el *fumus boni iuris*, ni lo que respecta al *periculum in mora* [...]”.

³⁴ En lo principal, la sentencia sostuvo que el GADP no había vulnerado derechos puesto que la empresa HeH podía continuar con sus actividades, y que las relaciones contractuales demandadas tenían un origen principalmente legal en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Por ello, el asunto debía ser dirimido por la vía ordinaria ante la jurisdicción contencioso – administrativa.

³⁵ El 29 de agosto de 2019, Henry Andrés Ayala Avellán, sin especificar su comparecencia como representante del Consorcio Tsáchila presentó un *amicus curiae* en la causa y dio a conocer a la Sala sobre la acción de protección 1, que se había resuelto favorablemente a su representada. También indicó que la adjudicación de la obra y el contrato con la empresa HeH serían nulos. Por su parte, el GADP de Santo Domingo puso en consideración de la Sala la resolución de la terminación unilateral del contrato con la empresa HeH. Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, fs. 14 a 70-81 a 91.

24. El 13 de septiembre de 2019, la Corte Provincial, en su voto de mayoría,³⁶ aceptó la apelación interpuesta y, en consecuencia, revocó la sentencia subida en grado por encontrar vulneraciones a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, por lo que decidió dejar sin efecto los actos administrativos impugnados.³⁷ El juez provincial Marco Fabián Hinojosa Pazos presentó su voto salvado.³⁸ El GADP de Santo Domingo interpuso un recurso de aclaración.³⁹
25. El 10 de octubre de 2019, la Sala negó la solicitud de aclaración. El GADP de Santo Domingo presentó un nuevo recurso de ampliación,⁴⁰ mientras que el representante del Consorcio Tsáchila exigió que la Sala se pronuncie sobre sus recursos.⁴¹
26. El 17 de octubre de 2019, la Sala negó los pedidos formulados anteriormente.⁴² El Consorcio Tsáchila y el GADP de Santo Domingo presentaron una acción extraordinaria de protección, acciones que fueron inadmitidas el 4 de febrero de 2020.⁴³

2.5. Fase de ejecución de la primera acción de protección presentada por la Constructora Hidalgo e Hidalgo

³⁶ El voto de mayoría estuvo conformado por los jueces provinciales Galo Efraín Luzuriaga Guerrero y Patricio Armando Calderón Calderón.

³⁷ En lo principal de la parte resolutive del fallo, la Sala señaló: “[...] deja sin efecto la Resolución contenida en el oficio N° GADPSDT-PREJ-JNG-2019-0004 de fecha 21 de mayo del 2019, por la que se notifica [a] [...] la Compañía Hidalgo e Hidalgo, la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra que se deriven del objeto contractual [...] del contrato suscrito el 23 de abril del 2019 entre el [GADP] de Santo Domingo [...], deja sin efecto también, la Decisión contenida en el Oficio N° JNG-PREF-2019-095 de fecha 28 de junio del 2019, suscrito por la Prefecta del [GADP] [...] por el que se le hace saber [a] [...] Hidalgo e Hidalgo, la decisión del [GADP] [...] de terminar por mutuo acuerdo el Contrato [...] por las razones imprevistas de índole económica”.

³⁸ En su voto salvado, el juez provincial sostuvo que “no toda violación al ordenamiento jurídico puede ser resuelta en el ámbito constitucional”, puesto que además de no evidenciar la existencia de vulneraciones a derechos, el asunto correspondía ser resuelto por la vía contencioso – administrativa.

³⁹ El GADP de Santo Domingo solicitó a la Sala que aclare que: (i) la motivación de su fallo da a entender que no existiría una disposición que permita suspender el contrato cuando existe la LOSNCP, por lo que no configura una vulneración a la seguridad jurídica; (ii) el contrato preveía otros medios de solución de conflictos, dando a notar la improcedencia de la acción; (iii). Por otra parte, el representante de la Consorcio Tsáchila solicitó que aclare la “situación jurídica en [la] que queda [su] representada”. Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23201-2019-02136. Fs. 112 y 113 (vta.) y 115

⁴⁰ Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Recurso de ampliación presentado por el GADP de Santo Domingo, firmado por el procurador síndico Polivio Flores, 16 de octubre de 2019, fs. 139 y 139 (vta.).

⁴¹ Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Recursos de aclaración y ampliación presentados por Henry Andrés Ayala Avellán, representante del Consorcio Tsáchila, 16 de octubre de 2019, fs. 136 a 137 (vta.).

⁴² La Sala señaló que tanto a la parte “accionada como la tercera interesada ya interpusieron los recursos horizontales de aclaración y ampliación, los mismos que fueron atendidos por el Tribunal de Alzada mediante auto general dictado el 10 de octubre del 2019 a las 09h48; razón por la cual, las nuevas solicitudes de ampliación [...] se tornan improcedentes e infundados [...]”.

⁴³ Caso 3121-19-EP.

27. El 24 de octubre de 2019, el juez Johnny Fabricio Patricio Concha emitió su auto para ordenar al GADP de Santo Domingo que cumpla con lo ordenado en la sentencia de la Sala en el término de 15 días, así como solicitó que la Defensoría del Pueblo (“DPE”) emita los informes respectivos del seguimiento de la ejecución.
28. El 8 de noviembre de 2019, la compañía HeH solicitó al juez ejecutor que “ordene el inicio del procedimiento de destitución” de la prefecta del GADP de Santo Domingo debido al incumplimiento de la sentencia. Además, señala que este incumplimiento generaría responsabilidad penal por lo que se podría configurar el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.⁴⁴
29. Asimismo, en la misma fecha 8 de noviembre, el GADP de Santo Domingo le indicó al juez ejecutor que, mediante el oficio JNG-PREF-2019-504 emitido el 28 de octubre de 2019, fueron dejados sin efecto los oficios que ordenaron, respectivamente, la suspensión de la ejecución contractual y la invitación a la terminación del mutuo acuerdo del contrato de la obra. Por ello, esta entidad señaló que “h[a] dado cumplimiento conforme [la] disposición contenida en la sentencia de fecha 13 de septiembre de 2019 [...]”. Adicionalmente, el 11 de noviembre de 2019, además de ingresar la misma información, remitió una copia del mencionado oficio, el cual fue dirigido a la constructora HeH, así como fue puesto en conocimiento de la DPE.⁴⁵ En este documento, el GADP señaló que, en virtud del proceso 23281-2019-01799 (acción de protección 1), en el cual se dispuso dejar sin efecto la terminación del contrato con el Consorcio Tsáchila y retrotraerlo al estado anterior, entonces como GADP “se abstiene de emitir cualquier orden de inicio de trabajos [...]”.
30. El 25 de noviembre de 2019, la empresa HeH ingresó otro escrito a la Unidad Judicial, mediante el cual sostuvo que el GADP de Santo Domingo no ha cumplido con la sentencia, “[...] porque, como consecuencia de la vulneración a los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y al trabajo que declara la Corte Provincial de Justicia, deben reiniciarse los trabajos legalmente contratados con el [GADP] para la ampliación de la vía Aloag-Santo Domingo [...]”. Señalan nuevamente que esta falta de cumplimiento se configuró presuntamente en el delito de incumplimiento de decisiones legítimas, por lo que solicitó “oficiar a la Fiscalía Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas para que se inicie la investigación correspondiente a fin de que se sancione a la Prefecta del GAD Provincial, la Ab. Johana Núñez García”.

⁴⁴ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 8 de noviembre de 2019, foja 479.

⁴⁵ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Oficio JNG-PREF-2019-504, 28 de octubre de 2019, firmado por Johana Núñez García, prefecta del GADP de Santo Domingo, fs. 485 y 486.

Reiteró además su pedido para “iniciar el procedimiento para la destitución” de la prefecta.⁴⁶

31. El 29 de noviembre de 2019, Ximena Chiriboga Paredes, secretaria relatora de la Sala Provincial, puso bajo conocimiento del juez ejecutor el informe remitido por la DPE. En dicho informe, esta entidad consideró que, según la información recabada, la sentencia ya había sido cumplida.⁴⁷
32. El 19 de diciembre de 2019, la empresa HeH ingresó otro escrito en el que reiteró su inconformidad respecto al incumplimiento en el que habría incurrido el GADP de Santo Domingo “desde hace más de sesenta días”, y señala que, pese a que dicha entidad presentó una acción extraordinaria de protección, la Unidad Judicial debe ejecutar la sentencia. Adicionalmente, señaló que el incumplimiento del GADP “provoca ingentes daños económicos [...]; razón por la cual, le solicito sustancia[r] el incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario en el que, como medida cautelar, se disponga, la retención o embargo de los dineros, vehículos o bienes muebles de propiedad del [GADP], hasta por el valor de seis millones de dólares.” Asimismo, insistió en su requerimiento para que sea iniciado el trámite de destitución de la prefecta.⁴⁸
33. El 03 de enero de 2020, el GADP de Santo Domingo presentó un escrito con la finalidad de dar a conocer ante el juez ejecutor que existía una sentencia dictada por la Corte Provincial en el juicio 23281-2019-01799. Con ello, también señaló: “Éste es un particular que debe tomarse en cuenta puesto que la Constructora Hidalgo e Hidalgo no puede exigir se retomen trabajos con la mencionada compañía [...]”.⁴⁹ Por su parte, el 11 de enero de 2020, el Consorcio Tsáchila compareció para indicar que existía una sentencia a su favor, y los problemas que generó la contratación directa a la empresa HeH.⁵⁰
34. El 14 de enero de 2020, con la finalidad de supervisar el cumplimiento de la sentencia, el juez ejecutor convocó a una audiencia a las partes para el día 17 de enero de 2020.

⁴⁶ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 25 de noviembre de 2019, fs. 497 y 497 (vta.).

⁴⁷ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Informe de la DPE de seguimiento de cumplimiento de sentencia (Trámite defensorial 1590-DPE-DPSDT-2019-MRJ), firmado por Cristóbal Tenorio Piuri, delegado provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas de la Defensoría del Pueblo, 14 de noviembre de 2019, fs. 522 y 522 (vta.).

⁴⁸ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 19 de diciembre de 2019, fs. 537 y 537 (vta.).

⁴⁹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito del GADP de Santo Domingo, firmado por la prefecta Johana Núñez y el procurador síndico Polivio Flores, 3 de enero de 2020, fs. 541 y 541 (vta.).

⁵⁰ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito ingresado por Henry Ayala Avellán, procurador del Consorcio Multinacional Tsáchila, 11 de enero de 2020, foja 547.

Sin embargo, el 16 de enero de 2020, la empresa HeH manifestó su negativa de la realización de dicha diligencia, puesto que esta “es inútil y no está prevista en el Art. 21 de la [LOGJCC]”; por ello, solicitó la revocatoria de dicha providencia.⁵¹ A pesar de esto, la audiencia fue llevada a cabo en la fecha que el juez ejecutor convocó.

35. Como consecuencia de la anterior diligencia, el 20 de enero de 2020, el juez ejecutor emitió un auto de archivo de la causa. Al respecto, señaló:

[P]or todo lo expuesto, analizadas las tablas procesales, **se verifica que la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas efectivamente dejó sin efecto la Resolución** contenida en el oficio N° GADPSDT-PREJ-JNG-2019-0004 de fecha 21 de mayo del 2019, por la que se notifica [a ...] la Compañía Hidalgo e Hidalgo, la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra [...] del contrato suscrito el 23 de abril del 2019 entre el [GADP]; y, **así mismo dejó sin efecto también, la Decisión contenida en el Oficio N° JNG-PREF-2019-095** de fecha 28 de junio del 2019.- **Lo cual fue corroborado por el Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia [de la DPE] [...].- Ergo, se dio estricto cumplimiento por parte de[l] [GADP] a lo dispuesto en la sentencia emita [sic] por la Corte Provincial** de Santo Domingo de los Tsáchilas (con fecha viernes 13 de septiembre de 2019, las 10h01) [...] (énfasis añadido)

36. El 22 de enero de 2020, la empresa HeH solicitó la revocatoria de este auto, puesto que consideró que el GADP no había cumplido con la sentencia.⁵² En contestación a este escrito, el GADP hizo énfasis que la empresa HeH litigaba con “deslealtad procesal” debido a que tenía conocimiento de la otra acción de protección litigada con el Consorcio Tsáchila. En consecuencia, el GADP de Santo Domingo reiteró que había cumplido con la sentencia.⁵³
37. El 5 de febrero de 2020, emitió un nuevo auto mediante el cual confirmó el archivo de la causa. El 10 de febrero de 2020, la empresa HeH interpuso un recurso de apelación en contra de este auto.⁵⁴
38. El 28 de febrero de 2020, el juez ejecutor, para elevar el proceso a la Corte Provincial debido al recurso de apelación de la empresa HeH, señaló lo siguiente en su auto:

[...] la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció en [l]a sentencia [001-10-PJO-CC], con carácter erga omnes, la siguiente regla jurisprudencial: “Las Juezas y jueces constitucionales que conozcan garantías jurisdiccionales, se encuentran

⁵¹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 16 de enero de 2020, fs. 559 y 559 (vta.).

⁵² Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 22 de enero de 2020, fs. 569 (vta.).

⁵³ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito del GADP de Santo Domingo, 28 de enero de 2020, firmado por la prefecta Johana Núñez y el procurador síndico Polivio Flores, fs. 572 y 573.

⁵⁴ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 10 de febrero de 2020, foja 581.

impedidos para calificar la procedencia de un recurso de apelación. Su labor se limita a recibir el recurso interpuesto y remitir el mismo junto con el proceso a la autoridad competente.” b.- REMISIÓN DEL PROCESO: En atención a dicho fallo, este Juzgador se limita a remitir al Superior (Corte Provincial de Justicia) la totalidad del presente expediente. [...]

39. El 24 de junio de 2020, la Sala Provincial, en su voto de mayoría,⁵⁵ emitió el auto mediante el cual declaró la nulidad del auto de archivo y ordenó la devolución al juez ejecutor. Al respecto, señaló:

[...] de la información contenida en el escrito presentado el día martes 16 de junio del 2020 [...] por la compañía Hidalgo & Hidalgo en el que se hace conocer que se ha dispuesto el archivo de la causa, bajo el falso argumento de que la accionada ha dado cumplimiento a la sentencia [...] que afecta derechos reconocidos en la misma. **La Sentencia del Tribunal de Justicia Constitucional, tiene que ser ejecutada integralmente, en el auto de archivo no aparece información relativa a derechos que también han sido reconocidos; sin embargo, el Juez de primer nivel ha dispuesto su archivo, sin percatarse del contexto general de la resolución asumida por el superior. El Art. 9 del Código Civil prevé que los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención. Por esta consideración y con ese fundamento legal, el Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, de oficio declara la nulidad del auto de archivo dictado por el Juez de origen.**” (énfasis añadido)

40. El 03 de julio de 2020, el juez ejecutor Johnny Fabricio Pacheco Concha se excusó de seguir conociendo esta causa. Ese mismo día se realizó el resorteo y correspondió el conocimiento del caso al juez Ángel Patricio Robalino Villafuerte que reemplazaba al juez Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera.
41. El 03 de julio de 2020, el GADP, dadas las dificultades suscitadas por la existencia de la acción de protección y la falta de fondos con el Consorcio Tsáchila, solicitó al juez ejecutor que “se guíe a esta administración emitiendo los autos necesarios en los que se dispongan las acciones que debe realizar este GAD Provincial [...] para cumplir la sentencia”.⁵⁶
42. El 08 de julio de 2020, el juez ejecutor Robalino Villafuerte, en su calidad de juez subrogante, puso en conocimiento la documentación ingresada por las partes y estableció el término de tres días para que se pronuncien. De igual forma, el 15 de julio

⁵⁵ El voto de mayoría estuvo conformado por los jueces provinciales Galo Efraín Luzuriaga Guerrero y Patricio Armando Calderón Calderón; en el auto se establece que: “El juez provincial, Dr. Marco Hinojosa Pazos, no realiza ningún pronunciamiento sobre este asunto, por haber salvado su voto.”

⁵⁶ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito del GADP de Santo Domingo, 3 de julio de 2020, firmado por la prefecta Johana Núñez y el procurador síndico Polivio Flores, fs. 593 a 599 (vta.). En este mismo escrito, además, el GADP indicó que lo mismo había solicitado a la Corte Provincial después de la emisión del auto de 24 de junio de 2020 que declaró la nulidad del auto de archivo.

de 2020, la nueva jueza subrogante Rubi Marisol Taco Proaño de la Unidad Judicial volvió a poner en conocimiento entre las partes dicha documentación, y solicitó información que respalde “el cumplimiento de la totalidad de la sentencia emitida por la Corte Provincial”.

43. El 02 de septiembre de 2020, el juez ejecutor Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera de la Unidad Judicial emitió un auto de archivo de la causa, al verificar que el fallo estaría cumplido. La empresa HeH solicitó la revocatoria de este auto, así como solicitó copias certificadas “para presentar la denuncia por negligencia manifiesta”,⁵⁷ pero el 07 de septiembre de 2020, el juez ejecutor negó el pedido de la revocatoria.
44. El 09 de septiembre de 2020, la empresa HeH interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.⁵⁸ El 17 de septiembre de 2020, este mismo juez ejecutor admitió a trámite este recurso y ordenó la remisión del proceso a la Corte Provincial.
45. El 16 de noviembre de 2020, la Sala Provincial, en su voto de mayoría,⁵⁹ después de aludir que los jueces de instancia deben verificar el “efectivo cumplimiento de la sentencia”, mencionó el artículo 93 de la Constitución sobre la acción por incumplimiento y señaló:

Finalmente es necesario insistir en que este Tribunal, no puede pronunciarse sobre el nuevo recurso de apelación que ha sido interpuesto porque no está previsto en la Ley, el Tribunal ya ha reparado en la improcedencia de subsanar el acto u omisión en el que habría incurrido el Juez ejecutor por este mecanismo si el camino está debidamente diseñado en la misma Constitución. El accionante tiene legítimo derecho de proponer la garantía jurisdiccional antes citada, si la sentencia aún no ha sido ejecutada integralmente conforme lo ha expresado de manera reiterada. Sin más razonamientos de orden legal y constitucional, se dispone devolver el expediente a la Unidad Judicial de origen que, en forma indebida, ha sido remitido a esta Corte Provincial de Justicia Constitucional. El Juez ejecutor tenía que sujetarse a la sentencia dictada por el Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de fecha 13 de septiembre del 2019.

46. El 27 de noviembre de 2020, la empresa HeH insistió ante el juez ejecutor en lo siguiente:

La consecuencia lógica de dejar sin efecto el oficio por el que la prefecta del [GADP de Santo Domingo], suspende los trabajos es que los mismos se reinicien y en eso se ha concentrado por diferentes ocasiones nuestro pedido.

⁵⁷ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 3 de septiembre de 2020, fs. 701 y 701 (vta.).

⁵⁸ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 9 de septiembre de 2020, fs. 706.

⁵⁹ El voto de mayoría estuvo conformado por los jueces provinciales Galo Efraín Luzuriaga Guerrero y Patricio Armando Calderón Calderón. En el auto se dejó constancia que el juez Marco Fabián Hinojosa Pazos “no realiza ningún pronunciamiento por haber salvado su voto”.

No hay otra forma de ejecutar la sentencia dicta[da por] la Corte Provincial de Justicia, que no sea disponiendo el reinicio inmediato de los trabajos que fueron indebidamente suspendidos.⁶⁰

47. El 4 de diciembre de 2020, el GADP de Santo Domingo ingresó un escrito en contestación a la empresa HeH. En este documento, manifiesta que la Corte Provincial habría rechazado la apelación presentada, y en consecuencia, lo que corresponde es nuevamente ordenar el archivo de la causa, puesto que la sentencia nunca ordenó el reinicio de los trabajos de la obra vial.⁶¹
48. El 9 de diciembre de 2020, el juez executor Zambrano Vera reiteró el archivo de la causa y ordenó que las partes “deberán sujetarse al auto de archivo, de fecha 2 de septiembre del 2020”. El 11 de diciembre de 2020, la empresa HeH ingresó un escrito para mostrar su desacuerdo con dicho auto y señaló que la Corte Provincial dispuso que se cumpla “por segunda ocasión [...] lo resuelto en la sentencia que dicta el 13 de septiembre del 2019”.⁶²
49. El 10 de septiembre de 2020, la empresa HeH presentó directamente ante esta Corte una acción de incumplimiento por el supuesto incumplimiento del GADP de Santo Domingo en ejecutar la sentencia emitida el 13 de septiembre de 2019. Esta acción fue signada con el número 76-20-IS.

2.6. Acción de protección 23281-2020-05251 (“segunda acción presentada por la constructora Hidalgo e Hidalgo” o “acción de protección 3”)

50. El 02 de octubre de 2020, la constructora HeH presentó una segunda acción de protección con una solicitud de medidas cautelares⁶³ en contra del GADP de Santo Domingo, con la finalidad de impugnar la terminación unilateral del contrato de la construcción de la obra vial. Este proceso fue signado con el número 23281-2020-05251 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo (“**Unidad Penal**”).

⁶⁰ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 27 de noviembre de 2020, fs. 714 y 714 (vta.). En el mismo sentido, la empresa HeH, mediante escrito del 2 de diciembre de 2020, insistió en su pedido y señaló además que el cumplimiento de la sentencia se había dilatado por más de un año; al respecto, ver: *Ibid.*, 2 de diciembre de 2020, foja 718.

⁶¹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito del GADP de Santo Domingo, firmado por el abogado Cristian Silva Mora, 4 de diciembre de 2020, fs. 720 y 721.

⁶² Expediente de primera instancia de la acción de protección 23201-2019-02136, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su abogado Arturo Matute Lucio, 11 de diciembre de 2020, foja 725.

⁶³ La constructora HeH solicitó a la Unidad Judicial que suspenda los efectos jurídicos del oficio que le notificó la terminación unilateral del contrato. Al respecto, ver: Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Demanda presentada por Hidalgo e Hidalgo S.A., por medio de su apoderado Eduardo Vinicio González Andrade, fs. 62 a 65.

51. El 07 de octubre de 2020, Henry Andrés Ayala Avellán, representante del Consorcio Multinacional Tsáchila, compareció ante la Unidad Penal en calidad de tercero interesado. En lo principal, después de relatar cómo el Consorcio obtuvo la licitación de la obra, señaló que después de la renuncia del exprefecto, la viceprefecta Andrea Maldonado Flores, al asumir el cargo, “de forma inexplicable, [y] tan solo por desafecto [a su] padre” y a él, decidió terminar unilateralmente el contrato, puesto que “desde que le encargaron la función, tuvo la intención de darlo por terminado sin que medie causa legal alguna [...]”. Adicionalmente, mencionó que, debido al incumplimiento del contrato por parte del GADP de Santo Domingo, presentó una acción de protección con una solicitud de medidas cautelares ante la Unidad Judicial Multicompetente Penal de Quinindé, en la que fue ordenada la suspensión del proceso de terminación.⁶⁴ Asimismo, recalca que la terminación del contrato con el Consorcio Tsáchila ocurrió para llevar a cabo un procedimiento de contratación directa con la empresa HeH.
52. El 29 de octubre de 2020, el juez José Luis Alvarado Paredes de la Unidad Penal emitió su sentencia escrita, en la que determinó que no existió vulneración de derechos.⁶⁵ La constructora HeH interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.⁶⁶

⁶⁴ El proceso de esta acción de protección fue signado con el número 08281-2019-00189, en el cual la jueza suspendió los efectos del proceso, pero posteriormente negó la acción de protección por su falta de competencia territorial para resolver la garantía. Al respecto, ver: Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito ingresado por Henry Ayala Avellán, procurador del Consorcio Multinacional Tsáchila, 7 de octubre de 2020, fs. 243 a 245 (vta.).

⁶⁵ Adicionalmente, la Unidad Penal tomó en consideración las acciones previas que habían sido planteadas y que están directamente relacionadas con la contratación de la obra. Bajo su criterio, la Corte Provincial en la anterior acción planteada por la empresa HeH no dispuso “continuar con la construcción de la ampliación a cuatro carriles de la carretera [...] así como tampoco prohíbe que el [GADP de Santo Domingo] pueda nuevamente, cumpliendo el ordenamiento jurídico vigente, realizar la terminación unilateral del contrato”. Asimismo, consideró que en el contrato entre la constructora HeH y el GADP de Santo Domingo se señalaba expresamente que “[l]a declaratoria de terminación unilateral y anticipada del contrato no se suspenderá por la interposición de reclamos recursos administrativos, acciones de protección con medidas cautelares, demandas contencioso administrativas, arbitrales o de cualquier tipo de parte del contratista [...]”. Así, determinó que la terminación del contrato atendió a las normas del LOSNCP y de su Reglamento, por lo que no era posible vislumbrar la vulneración de derechos alegada.

⁶⁶ Además, el 16 de noviembre de 2020, el GADP de Santo Domingo ingresó un escrito en el cual se pone bajo advertencia de la Sala que en la acción de protección 23201-2019-02136 los jueces Galo Efraín Luzuriaga Guerrero, Patricio Armando Calderón Calderón y Marco Fabián Hinojosa Pazos (voto salvado) resolvieron una acción en la que existe identidad de sujetos, y que en el voto de mayoría declararon la vulneración de derechos en perjuicio de la constructora HeH por la notificación de la suspensión de la ejecución contractual de la ampliación de la carretera. Al respecto, ver: Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Fundamentación del recurso de apelación del GADP de Santo Domingo, 17 de noviembre de 2020, fs. 5 a 6 (vta.).

53. El 12 de mayo de 2021, la Corte Provincial, en su voto de mayoría,⁶⁷ aceptó la apelación interpuesta y, por lo tanto, aceptó la acción de protección. En consecuencia, ordenó dejar sin efecto el oficio que notificó la terminación unilateral del contrato.⁶⁸
54. El 10 de junio de 2021, el GADP de Santo Domingo presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial; esta causa fue signada con el número 1681-21-EP. El 5 de agosto de 2021, la Sala de Admisión de este Organismo decidió la inadmisión de dicho caso.

2.7. Fase de ejecución de la segunda acción de protección presentada por la empresa Hidalgo e Hidalgo

55. El 22 de junio de 2021, la empresa HeH ingresó un escrito a la Unidad Penal con la finalidad de perseguir el cumplimiento de la decisión. Señala que el dejar sin efecto la terminación unilateral del contrato trae “como consecuencia lógica [...] el reinicio de los trabajos” para la construcción de la obra vial.⁶⁹ Por su parte, el 1 de julio de 2021, el GADP de Santo Domingo ingresó un informe para demostrar el cumplimiento de la sentencia. Para el efecto, adjunto las resoluciones mediante las cuales dejó sin efecto los actos administrativos impugnados por la empresa HeH.⁷⁰
56. El 14 de julio de 2021, el juez executor José Luis Alvarado Paredes ordenó que en el plazo de ocho días sea remitido por parte del GADP “un informe detallado sobre el cumplimiento de la sentencia”. También dispuso en este auto “[r]etrotraer la relación contractual hasta antes de la notificación del oficio” impugnado, y al encontrarse vigente el contrato con la empresa HeH, el juez señaló que “se acoge el pedido realizado por el señor Gonzalez Andrade Eduardo Vinicio, siendo esto el reinicio de los trabajos [...]” de la obra vial.

⁶⁷ El voto de mayoría fue aprobado por los jueces provinciales Galo Efraín Luzuriaga Guerrero y Patricio Armando Calderón Calderón. Del expediente es posible constatar que, el 26 de noviembre de 2020, el juez Marco Fabián Hinojosa Pazos, fundamentado en el artículo 22 numeral 4 del COGEP, presentó su excusa ante la Sala debido a que había fallado en el otro proceso conexo. En el mismo sentido, el 14 de diciembre de 2020, el juez Patricio Calderón Calderón presentó su excusa. Sin embargo, en la sentencia se hace constar únicamente que el juez Hinojosa Pazos salvó su voto por considerar que la Sala debía ratificar la sentencia subida en grado. Al respecto, ver: Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Sentencia de segunda instancia, 12 de mayo de 2021, fs. 34 a 39.

⁶⁸ A criterio de la Sala, el GADP de Santo Domingo vulneró los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica. Además, la sentencia ordenó lo siguiente: “[...] dispone que por concepto de reparación integral a la Compañía Hidalgo e Hidalgo S.A. por los daños inmateriales ocasionados con la indebida notificación, la Ab. Johana Núñez García, Prefecta del [GADP] de Santo Domingo de los Tsáchilas, pida disculpas públicas al accionante, debiendo retrotraerse la relación contractual hasta antes de la notificación del referido oficio [...]”.

⁶⁹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., firmado por Eduardo González Andrade, 22 de junio de 2021, fs. 423 y 424.

⁷⁰ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito del GADP de Santo Domingo, firmado por el abogado Cristian Silva Mora, 1 de julio de 2021, fs. 426 a 433 (vta.).

57. El 19 de julio de 2021, en contestación a dicho requerimiento, el GADP de Santo Domingo manifestó que la sentencia no habría ordenado el reinicio de los trabajos, y también indicó que el juez Ángel Pulluquitín, dentro del proceso 23281-2019-01799 (acción de protección 1), dispuso la entrega del anticipo y la orden de inicio de trabajos para la ejecución de la misma obra con el Consorcio Tsáchila. Además, señaló la imposibilidad de cumplimiento de lo dispuesto, puesto que no existía una certificación presupuestaria, ni una línea de crédito para financiar el contrato de la obra vial. En consecuencia, solicitó la revocatoria de dicho auto.⁷¹ Además, el 22 de julio de 2021, el GADP insistió en el pedido de revocatoria, así como en el pedido de audiencia sobre el cumplimiento de la sentencia.⁷²
58. El 05 de octubre de 2021, la empresa HeH solicitó el inicio de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, debido al “claro incumplimiento” de la sentencia por parte del GADP.⁷³
59. El 06 de octubre de 2021, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) presentó un escrito ante el juez ejecutor de la Unidad Penal en el que manifestó que la sentencia se había cumplido, que acepte el informe presentado por la DPE⁷⁴ referente al cumplimiento del fallo, “y consecuentemente se disponga el archivo de la causa”.⁷⁵ Adicionalmente, el 11 de octubre de 2021, el Consorcio Tsáchila ingresó un escrito para relatar lo ocurrido con la contratación directa de la constructora HeH y de la acción de protección planteada por su parte, la cual también fue concedida; así como para indicar que la orden de inicio de los trabajos resulta contraria a la ley.⁷⁶
60. El 16 de noviembre de 2021, el juez ejecutor de la Unidad Penal emitió un auto mediante el cual revocó lo ordenado en el auto de 14 de julio del mismo año en cuanto

⁷¹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito del GADP de Santo Domingo, firmado por el abogado Cristian Silva Mora, 19 de julio de 2021, fs. 444 a 449.

⁷² Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito del GADP de Santo Domingo, firmado por el abogado Cristian Silva Mora, 22 de julio de 2021, fs. 451 a 456. En el mismo sentido, el GADP insistió mediante otro escrito ingresado el 4 de octubre de 2021, en el cual además solicitó al juez ejecutor que se pronuncie sobre los reinicios de los trabajos debido a la “inejecutabilidad al no contar recursos económicos” (sic); al respecto, ver: Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito del GADP de Santo Domingo, firmado por el abogado Cristian Silva Mora, 4 de octubre de 2021, fs. 494 a 537 (vta.).

⁷³ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., firmado por los abogados Edison Cordero y Renato Arrieta, 5 de octubre de 2021, fs. 542 y 543.

⁷⁴ Al respecto, ver: Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Informe de la DPE de seguimiento de cumplimiento de sentencia (Trámite defensorial 1912-DPE-DPSDT-2021-MRJ), firmado por el abogado Manuel Rogelio Jaramillo, 22 de julio de 2021, fs. 474 a 476 (vta.).

⁷⁵ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito de la Procuraduría General del Estado, firmado por el abogado Milton Cornejo Llor, 6 de octubre de 2021, fs. 547 a 550.

⁷⁶ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito ingresado por Henry Ayala Avellán, procurador del Consorcio Multinacional Tsáchila, 11 de octubre de 2020, fs. 560 a 562.

al reinicio de los trabajos de la obra vial a favor de la empresa HeH. Adicionalmente, considerando lo dispuesto en la sentencia 001-10-PJO-CC y la competencia prevista en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, el juez ejecutor dispuso:

conforme obra del proceso se evidencia la existencia de dos sentencias constitucionales que han resuelto el mismo objeto materia de la presente acción “AMPLIACION A CUATRO CARRILES DE LA CARRETERA ALOAG-SANTO DOMINGO, TRAMO UNION DEL TOACHI-SANTO DOMINGO, FASE 1”, a favor de González Andrade Eduardo Vinicio causa 23281202005251, y causa 23291201901799 a favor de Henry Andres Ayala Avellan, **corresponde entonces al suscrito remitir el expediente a la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, para que conozca y dirima el conflicto suscitado.** [...] (sic) (énfasis añadido)

61. El 19 de noviembre de 2021, la empresa HeH interpuso recurso de apelación en contra del auto emitido el 16 de noviembre de 2021 por el juez ejecutor.⁷⁷ El 26 de noviembre de 2021, el juez ejecutor José Luis Alvarado Paredes decidió elevar el proceso a la Corte Provincial para el conocimiento de esta apelación.⁷⁸
62. El 17 de febrero de 2022, la Sala Provincial, en su voto de mayoría,⁷⁹ después de aludir al contenido del artículo 93 de la CRE respecto a la acción por incumplimiento y la obligación del juez ejecutor de cumplir con las sentencias, señaló:

[...] es necesario precisar que, conforme lo dispone el Art. 172 de la Constitución de la República del Ecuador, los Jueces debemos actuar con la debida diligencia en los procesos de administración de justicia y esta causa ha sido retardada en el despacho por más de un año, de haberse dictado la sentencia por los Jueces de la Corte Provincial de Justicia; en consecuencia de ello, se dispone remitir el expediente al Juez de primer nivel para la ejecución inmediata de la sentencia dictada por el Tribunal de esta Corte.

63. El 22 de febrero de 2022, el GADP interpuso recursos de aclaración y ampliación. Para fundamentar su petición, mencionó las resoluciones que ha emitido para cumplir con la sentencia, y señala que “ya se ha dado estricto cumplimiento a la sentencia de fecha

⁷⁷ Expediente de primera instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., firmado por los abogados Edison Cordero y Renato Arrieta, 19 de noviembre de 2021, fs. 575 a 577.

⁷⁸ Para fundamentar su decisión, el juez ejecutor citó la sentencia 001-10-PJO-CC, en lo respectivo a que, en el trámite de garantías jurisdiccionales, a las y los jueces de primera instancia no les corresponde “calificar la procedencia o no de un recurso de apelación”, y, por lo tanto, eso es competencia de los órganos de justicia superiores.

⁷⁹ El voto de mayoría estuvo conformado por los jueces Galo Efraín Luzuriaga Guerrero y Patricio Armando Calderón Calderón. Por su parte, el juez provincial Jorge Efraín Montero Berrú, en su voto salvado, señaló que, el derecho a recurrir no es absoluto, puesto que ya hubo un pronunciamiento de apelación de la decisión de primera instancia, por lo que el proceso corresponde ser devuelto a la Unidad Penal “por indebidamente interpuesto el recurso de apelación y por ilegalmente concedido, a fin de que se continúe con la tramitación del proceso”.

12 de mayo de 2021”. Por ello, solicitó que la Sala le indique “qué actos administrativos deberá realizar [...] a fin de que, a la Corte Provincia verifica el cumplimiento de lo señalado en sentencia” (sic).⁸⁰

64. El 25 de febrero de 2022, la constructora HeH contestó al anterior escrito y le solicitó a la Sala que ordene el cumplimiento de la sentencia, lo cual conlleva el reinicio de los trabajos con esta misma empresa.⁸¹
65. El 11 de marzo de 2022, la Sala Provincial, en su voto de mayoría,⁸² rechazó los recursos presentados por el GADP, para lo cual señaló:

La providencia que dictamos los Jueces de la Corte Provincial de Justicia el 17 de febrero del 2022 por la que, con criterio de mayoría y el voto salvado, se establece que el recurso de apelación interpuesto por la Compañía Hidalgo e Hidalgo [...], no puede ser conocido, tramitado y resuelto por el Tribunal de esta Corte Provincial de Justicia y que la apelación sobre objeto principal de la Acción de Protección, ya fue resuelta en sentencia que se dicta el 13 de septiembre del 2020. Con los antecedentes que se vuelven a considerar, se tiene que el pedido de aclaración y ampliación que formula la parte accionada, el [GADP], es improcedente porque no cumple con los presupuestos del Art. 253 del Código Orgánico General de Procesos y en consecuencia, se lo rechaza, llamando severamente la atención del Abogado Yovany Eduardo Quiroz Cano, por obrar con deslealtad procesal y manifiesta actitud dilatoria en el cumplimiento de lo que se ordena por esta Corte Provincial de Justicia en la providencia de la que se solicita la aclaración y ampliación.

66. El juez ejecutor convocó a una audiencia pública para verificar el cumplimiento de la sentencia dictada. Esta diligencia fue llevada a cabo el 25 de abril de 2022. En consecuencia, el 27 de abril del mismo año, el juez ejecutor emitió un auto de archivo de la causa al considerar que el GADP de Santo Domingo cumplió con lo que dispuso la sentencia dictada el 12 de mayo de 2021 por la Sala Provincial.

3. Competencia

67. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la

⁸⁰ Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito del GADP de Santo Domingo, firmado por el abogado Yovany Quiroz Cano, 22 de febrero de 2022, fs. 151 a 152 (vta.).

⁸¹ Adicionalmente, en este escrito, la empresa HeH señaló que debido al “desfase que ha sufrido la obligación contractual”, la Sala Provincial debe disponer al GADP que re programe la obra y ajuste el plazo y las obligaciones a su favor. Igualmente, que se gestionen todos los aspectos para la ejecución contractual y se “emitan las disposiciones pertinentes para que se tenga lugar una inmediata y efectiva reanudación de los trabajos”. Ver: Expediente de segunda instancia de la acción de protección 23281-2020-05251, Escrito de Hidalgo e Hidalgo S.A., firmado por los abogados Edison Cordero y Renato Arrieta, 25 de febrero de 2022, fs. 155 y 155 (vta.).

⁸² En el auto se dejó establecido que no hubo pronunciamiento por parte del juez Montero Berrú por haber salvado su voto.

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

68. Además, de acuerdo con los antecedentes procesales y ante una posible antinomia jurisdiccional en el caso concreto, se procederá a analizar el caso en función de la competencia asignada a este Organismo por el precedente 001-10-PJO-CC. El referido precedente señaló que: “[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado”.⁸³

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante (GADP de Santo Domingo)

69. En su demanda, el accionante relata los antecedentes de los procesos 23281-2019-01799, 23201-2019-02136 y 23281-2020-05251, cita las distintas sentencias emitidas en los tres procesos y señala:

[d]e los hechos enunciados vendrá a su conocimiento, el complejo panorama jurídico que atraviesa el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas, al encontrarnos ante el cumplimiento de dos sentencias constitucionales en dos procesos independientes uno del otro, con dos accionantes a quienes la Corte Provincial dio la razón, en diferentes circunstancias, en relación a los actos administrativos impugnados por los accionantes [Consortio Tsáchila y compañía Hidago e Hidalgo cuyo objeto es la misma obra].

70. Añade:

(...) Johana Núñez en su calidad de prefecta de Santo Domingo de los Tsáchilas desde el 14 de mayo de 2019, ha encontrado una institución bombardeada con los problemas generados por la administración anterior, como son el caso de las acciones de protección planteadas por dos contratos vigentes con dos distintas empresas sobre el mismo objeto contractual, la “AMPLIACIÓN A CUATRO CARRILES DE LA CARRETERA ALÓAG – SANTO DOMINGO, TRAMO UNIÓN DEL TOACHI – SANTO DOMINGO, FASE 1”.

71. En ese sentido, solicita:

(...) sea el pleno de la Corte Constitucional, quien conozca y dirima como en derecho corresponde, sobre la ejecución de las sentencias emitidas dentro de las causas 23281-

⁸³ Corte Constitucional para el período de transición, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP de 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

2020-05251 y 23281-2019-01799, per se, se establezcan los parámetros en que debe dar cumplimiento el [GADP de Santo Domingo] a dichas sentencias y ante la vulneración de derechos constitucionales ocasionados por los señores administradores de justicia que conocieron ambas causas en segunda instancia, se disponga la investigación disciplinaria pertinente (...).

72. El 28 de marzo de 2024, el GADP de Santo Domingo indicó a este Organismo:

(...) en virtud de las sentencias dictadas en las acciones de protección Nos. 23281-2019-01799, 23201-2019-02136; y, 23281-2020-05251, existen dos contratos vigentes sobre la misma obra, el primero adjudicado mediante licitación al Consorcio Multinacional Tsáchila; y, el segundo adjudicado mediante contratación directa a la Compañía “Hidalgo&Hidalgo”. (Las mayúsculas del texto original han sido retiradas)

73. Adicionalmente, individualizó los procesos de contratación suscritos tanto con el Consorcio Tsáchila, así como con la compañía HeH, e indicó que el estado de cumplimiento de ambos contratos se encuentra en “(...) 0% en virtud de que existen dos contratos vigentes sobre la misma obra debido a las sentencias dictadas dentro de las acciones de protección 23281-2019-01799, 23201-2019-02136; y, 23281-2020-05251”.

74. Asimismo, señala que la obra “no cuenta actualmente con financiamiento en virtud que el BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR terminó unilateralmente el contrato de financiamiento, es decir, la obra no cuenta con los recursos económicos suficientes para su ejecución” (énfasis en el original).

4.2. Argumentos de las judicaturas en la acción de protección 23281-2019-01799 (acción de protección 1)

75. El 21 de noviembre de 2023, Patricio Armando Calderón Calderón, en calidad de juez provincial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas presentó su informe en el cual cita un fragmento de la sentencia emitida, y señala que existió una “solicitud de nulidad” presentada por la compañía HeH.

76. El 22 de noviembre de 2023, Juan Carlos Mariño Bustamante, en calidad de juez provincial de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas presentó su informe en el cual indicó que salvó su voto y citó un fragmento del mismo en el cual señaló que debía ser resuelta la excusa presentada por el juez Marco Hinojosa por “mantener amistad íntima con el abogado defensor del accionante que en otros casos igual se ha excusado de intervenir”.

**4.3. Argumentos de las judicaturas en la acción de protección 23201-2019-2136
(acción de protección 2)**

77. El 28 de marzo de 2024, Johnny Fabricio Pacheco Concha, en calidad de juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo, presentó su informe e indicó que, si bien tramitó la causa, posteriormente se excusó. En ese sentido, señala algunas actuaciones por parte del juez ejecutor e indica que “el Juzgador (...) delegó el seguimiento del cumplimiento de referida (sic) sentencia a la Defensoría del Pueblo ordenando un seguimiento periódico (...)”.
78. Adicionalmente, describe actuaciones procesales en la fase de ejecución de la causa indicando que

(...) el Juzgador dentro de la presente causa – hasta el momento procesal de la excusa – dispuso todas y cada una de las medidas necesarias para llevar a efecto el cumplimiento de lo ordenado en sentencia por parte de la Corte Provincial, como se ve reflejado de los diferentes autos que se han transcrito en el presente informe, lo cual derivó en la emisión de un auto de archivo por cumplimiento de la sentencia, mismo que fue anulado por la Corte Provincial, lo cual derivó en la excusa por parte del Juzgador (...).

**4.4. Argumentos de las judicaturas en la acción de protección 23281-2019-05251
(acción de protección 3)**

79. El 21 de noviembre de 2023, Patricio Armando Calderón Calderón, en calidad de juez provincial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas presentó su informe en el cual cita un fragmento de la sentencia emitida y señaló que:

(...) se puede constatar que el Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, integrado por (...) Galo Luzuriaga Guerrero, en calidad de Juez ponente, Patricio Armando Calderón Calderón y Jorge Efraín Montero Berrú, en remplazo (sic) por ausencia permanente [a] Marco Fabián Hinojosa Pazos, quien se acogió al derecho a la jubilación, ha resuelto todos y cada uno de los recursos propuestos ante esta Sala.

80. Adicionalmente, cita el contenido del artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial e indica que “[p]or los antecedentes expuestos se determina que la causa N° 23281-2020-05251 se encuentra ejecutoriada y corresponde al Juez de primer nivel, ejecutar lo resuelto por esta Corte en sentencia de fecha 12 de mayo del 2021; por lo que este Tribunal de Alzada, remitió el expediente al Juez ejecutor”.
81. El 11 de diciembre de 2023, Galo Efraín Luzuriaga Guerrero, en calidad de juez provincial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los

Tsáchilas presentó su informe e indicó que la sentencia “se encuentra ejecutoriada y corresponde al Juez de primer nivel, ejecutar lo resuelto por esta Corte (...) por lo que este Tribunal de Alzada, remitió el expediente al Juez ejecutor”.

4.5. Argumentos del Consorcio Tsáchila

- 82.** El 28 de marzo de 2024, el Consorcio Tsáchila ingresó un escrito indicando que “al haberse ordenado que las cosas vuelvan al estado anterior al hecho que produjo la violación de ese derecho, la Magistratura debe, mediante esta acción de incumplimiento, disponer la ejecución de las sentencias emitidas en la causa No. 23281-2019-01799”.
- 83.** Asimismo, señala que “(...) estos fallos [del caso 23281-2019-01799] no solo que no desnaturalizan la acción de protección, sino que responden a los fines que esta Corte Constitucional ha indicado respecto de la procedencia de la garantía en relación de actos de terminación unilateral de contratos, por lo que deben ser cumplidos por el [GADP de Santo Domingo]”.
- 84.** Finalmente, señala las particularidades de las acciones de protección presentadas por la compañía Hidalgo e Hidalgo y concluye que:

(...) la Magistratura no puede ordenar la ejecución de sentencias constitucionales que concedieron acciones de protección cuyo fin era impedir la terminación unilateral de un contrato que fue adjudicado y suscrito sobre la base de la violación de los artículos 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 166 de su Reglamento. En esas condiciones, hay una circunstancia de orden jurídico que obliga a declarar inejecutables esas decisiones judiciales.

4.6. Argumentos de la compañía Hidalgo e Hidalgo

- 85.** El 28 de marzo de 2024, Nelly Violeta Guerra Holguín en calidad de procuradora judicial del presidente de la Compañía Hidalgo e Hidalgo presentó un escrito e indicó que el GAPD de Santo Domingo “(...) con sus diferentes actos administrativos ha provocado las vulneraciones a los derechos fundamentales de los diferentes accionantes de las acciones de protección. Por lo que la Compañía HIDALGO e HIDALGO S.A. no ha tenido otro camino que ejercer su derecho frente a las vulneraciones (...) realizadas por el [GADP de Santo Domingo]”.

4.7. Argumentos del Banco de Desarrollo del Ecuador

- 86.** El 28 de marzo de 2024, la gerente jurídica del BDE presentó un memorando en el cual adjuntó la información referente a los créditos vigentes con el GADP de Santo

Domingo y la información referente al “último seguimiento de las operaciones vigentes y con saldo por desembolsar”.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

87. En el caso concreto, la entidad accionante alega que existe una presunta antinomia jurisdiccional entre las sentencias emitidas en los procesos 23281-2019-01799, 23201-2019-05251 y 23201-2019-02136.⁸⁴ De los argumentos expuestos por el GADP de Santo Domingo, por el Consorcio Tsáchila, y por la constructora HeH, así como por las judicaturas en sus informes de descargo, se observa que la sentencia de la acción de protección 1 se encuentra en fase de ejecución, mientras que las acciones de protección 2 y 3 han sido archivadas. No obstante, de acuerdo con los argumentos esgrimidos particularmente por el GADP de Santo Domingo ninguna de las sentencias ha podido ser ejecutada debido a ciertas actuaciones en fase de ejecución que, en lo material implican la ejecución de una misma obra tenga que realizarse por dos contratistas distintos. De modo que, con base en los argumentos expuestos, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Existe antinomia jurisdiccional entre las sentencias emitidas por: (i) la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo en la acción de protección 1, (ii) la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas en la acción de protección 2, y, (iii) la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas en la acción de protección 3?**
88. Así, en caso de que se determine la existencia de una antinomia jurisdiccional y para determinar qué sentencia debería prevalecer frente a las otras, o de ser el caso, si es que las causas deben ser archivadas, por contener medidas en fase de ejecución contrarias al ordenamiento jurídico, se formula el siguiente problema jurídico: **Las modulaciones efectuadas en la fase de ejecución de las sentencias de los procesos 23281-2019-1799, 23201-2019-2136 y 23281-2020-05251, ¿son contrarias al ordenamiento jurídico?**

⁸⁴ De la lectura tanto de la demanda, así como de los escritos presentados el 14 de junio y 21 de julio de 2022, el 01 de marzo de 2023 y 21 de noviembre de 2023, y el 26 de marzo de 2024, este Organismo observa argumentos respecto de las sentencias emitidas en los tres procesos. En tal sentido, y dado que, si bien la pretensión de la demanda es que se resuelva sobre “la ejecución de las sentencias emitidas dentro de las causas 23281-2020-05251 y 23281-2019-01799”, en los escritos presentados ante este Organismo la misma entidad accionante señala que:

“(…) en virtud de las sentencias dictadas en las acciones de protección Nos. 23281-2019-01799; 23201-2019-02136; y, 23281-2020-05251, existen dos contratos vigentes sobre la misma obra, el primero adjudicado mediante licitación al [Consorcio Tsáchila]; y el segundo adjudicado mediante contratación directa a la [compañía Hidalgo e Hidalgo].”

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: ¿Existe antinomia jurisdiccional entre las sentencias emitidas por: (i) La Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo en la acción de protección 1, (ii) la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo en la acción de protección 2 y (iii) la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo en la acción de protección 3?

89. La Corte observa que la causa bajo análisis presenta particularidades que la distinguen de otro de tipo de antinomias. Esto, en virtud de que se trata de tres sentencias de acciones de protección. Con este antecedente, en el presente caso, la Corte sostendrá que las sentencias dictadas en los procesos 23281-2019-01799 (**acción de protección 1**), 23201-2019-2136 (**acción de protección 2**), y 23281-2020-05251 (**acción de protección 3**) que resuelven sobre la adjudicación de la construcción de la obra de ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I configuran una antinomia jurisdiccional. Así, se observa que los tres procesos recaen sobre la adjudicación de la construcción de una misma obra, pero a contratistas distintos. En tal sentido, existiría una contradicción de decisiones, ya que las mismas mantendrían dos contratos vigentes sobre un mismo objeto de ejecución, haciendo imposible que, si la decisión de adjudicar un contrato a un contratista se cumple, se pueda a la vez cumplir con la adjudicación de la misma obra a otro contratista.
90. Esta Corte ha indicado que la acción de incumplimiento de sentencias tiene por objeto garantizar el cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Mediante este tipo de acción, la competencia de la Corte Constitucional se circunscribe exclusivamente a pronunciarse sobre el cumplimiento o no de lo dictaminado en sentencia por las autoridades jurisdiccionales en materia constitucional y no a realizar un análisis de fondo del proceso.⁸⁵ Así, este criterio ha sido empleado también en casos de antinomia.⁸⁶ No obstante, dada la naturaleza propia de las acciones de incumplimiento por antinomia, es decir, ante posibles contradicciones en decisiones en materia constitucional, este Organismo puede extender su análisis en la medida que el caso lo amerite, ya que, el único mecanismo para evidenciar posibles vulneraciones frente a este tipo de contradicciones es la acción de incumplimiento por antinomia jurisdiccional.
91. Además, este Organismo señaló que una antinomia jurisdiccional se configura cuando (i) existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados

⁸⁵ CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 29.

⁸⁶ CCE, sentencia 21-21-IS/24, 24 de enero de 2024, párr. 19.

distintos; o (ii) sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe.⁸⁷

92. Sobre el supuesto (i) este Organismo verifica que en la acción de protección 2 y 3 existe identidad de sujetos, aunque no se configura una antinomia propiamente, toda vez que ambas sentencias no tienen resultados distintos a favor de HeH. En lo referente a la acción de protección 1 y las acciones de protección 2 y 3, la Corte observa que no se trata de los mismos sujetos y hechos. En definitiva, la Corte concluye que no se configura el supuesto (i).
93. Ahora bien, corresponde a este Organismo verificar si, en la presente acción de incumplimiento por antinomia jurisdiccional, se configura el supuesto (ii). Para este fin, corresponde citar lo dispuesto por las sentencias cuya presunta antinomia se acusa.
94. La sentencia dictada en la **acción de protección 1**, presentada por el Consorcio Tsáchila, en su parte correspondiente, señala:

DECISIÓN. Por lo expuesto (...). - Resuelvo: Declarar la vulneración el (sic) derecho Constitucional de la seguridad jurídica, en la garantía del debido proceso en relación a la Motivación-, y el derecho a la –Defensa- (...). Aceptar la acción ordinaria de protección planteada. Disponer, como medidas de reparación integral: (...) declara[r] la nulidad de las siguientes resoluciones: Nro. GADPSDT-R-AMF-2019-010, de fecha 18 de enero del 2019, (...) con la que se resuelve iniciar el trámite de terminación unilateral del contrato ut supra; innumerado de fecha 22 de marzo del 2019, que por orden medida cautelares, deja sin efecto la Resolución GADPSDT-R-AMF-2019-010, de fecha 22 de enero del 2019, con la que se resuelve iniciar el trámite de terminación unilateral del contrato ut supra; innumerado de fecha 26 de marzo del 2019, con la que se resuelve revocar en su totalidad el acto administrativo de fecha 22 de marzo del 2019, y activa la primera Resolución GADPSDT-R-AMF-2019-010, de fecha 22 de enero del 2019, con la que se resuelve iniciar el trámite de terminación unilateral del contrato ut supra, con la particularidad que le provee al legitimado activo el término de 24 horas para que ejerza su derecho a la defensa; Como efecto de la nulidad y congruencia queda sin efecto todo el proceso de TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO DE ADJUDICACIÓN A CUATRO CARRILES DE LA CARRETERA ALOAG SANTODOMINGO. TRAMO UNIÓN DEL TOACHI SANTO DOMINGO FASE I, celebrado entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas con el Consorcio Multinacional Tsáchila, retrotrayendo al estado anterior. Para su cumplimiento notifíquese a los personeros del Gad Provincial SDT, y demás autoridades de conocimiento de la señora actuario. 4.2 Los Personeros del GAD PROVINCIAL-SDT, Deberán informar documentadamente a éste Juzgador, en el término de 20 días desde la notificación de la sentencia, respecto a las acciones tendientes al cumplimiento de la presente medida (Art. 5 LOGJCC). (...). 6.- En virtud de que para la apertura del proceso de Inicio de Terminación Unilateral del Contrato, se ocultó información en especial el Contrato de Financiamiento y Servicios Bancarios con el Banco de Desarrollo del Ecuador, de fecha 23 de julio del 2018, vigente al inicio de

⁸⁷ CCE, sentencia 32-17-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 21.

mencionado procedimiento, asimismo se emitió informes y memorandos con información no contrastada entre otros el memorando GADPSDT-GF-2019-0051-M, de fecha 15 de enero de 2019, firmado por el señor M.Sc. Richard Fernando Hurtado, oficiase a la Prefectura de Santo Domingo, para que se realice las acciones disciplinaria[s] contra todos los funcionarios participantes de este hecho. Asimismo se remita copias certificadas a la Contraloría General del Estado para los fines legales correspondientes y a la Fiscalía General del Estado por el presunto delito de -Fraude Procesal-, ya que el expediente de la Terminación Unilateral del Contrato ut supra, fue judicializado ante el suscrito Juez. 7.- Con respecto a la reparación económica, se tramitará conforme las reglas del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...).

95. De lo expuesto, se observa que la sentencia contiene las siguientes medidas: (i) declarar la nulidad de la resolución⁸⁸ con la que se inició el trámite de terminación unilateral del contrato de la obra, (ii) dejar sin efecto todo el proceso de terminación unilateral del contrato de adjudicación del contrato de adjudicación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi, Santo Domingo Fase I celebrado entre el Consorcio Tsáchila y el GADP de Santo Domingo (iii) retrotraer el proceso al estado anterior y (iv) que el GADP de Santo Domingo informe al juez ejecutor en el término de 20 días desde la notificación de la sentencia sobre las acciones realizadas para cumplir la sentencia.
96. De esto, se desprende que las medidas (i), (ii) y (iii) se encuentran relacionadas directamente con el proceso de contratación referente a la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi, Santo Domingo Fase I, y se trata de medidas de restitución, que, su efecto es dejar en vigencia el proceso de contratación pública existente entre el Consorcio Tsáchila y el GADP de Santo Domingo.
97. La sentencia dictada en la **acción de protección 2**, presentada por HeH, en su parte correspondiente señala que:

[A]cepta por procedente el recurso de apelación interpuesto por el ciudadano Eduardo Vinicio González Andrade, en la calidad en la que comparece, revoca la sentencia dictada por el Juez de primer nivel, declara vulnerados los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica (...), deja sin efecto la Resolución contenida en el oficio N° GADPSDT-PREJ-JNG-2019-0004 de fecha 21 de mayo del 2019, por la que se notifica al ingeniero Damián Molina Bernal, Apoderado Especial de la Compañía Hidalgo e Hidalgo, la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra que se deriven del objeto contractual AMPLIACION A CUATRO CARRILES DE LA CARRETERA ALOAG SANTO DOMINGO, TRAMO UNION DEL TOACHI-SANTO DOMINGO FASE 1, del contrato suscrito el 23 de abril del 2019 entre el GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y su representada, hasta nueva disposición, deja sin efecto también, la Decisión contenida en el Oficio N° JNG-PREF-2019-095 de fecha 28 de junio del 2019, suscrito por la Prefecta del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, Abg. Johana Nuñez, por el que se le hace saber al Ingeniero Damián Molina Bernal,

⁸⁸ La Resolución se signó con el número GADPSDT-R-AMF-2019-010.

Apoderado Especial de Hidalgo e Hidalgo, la decisión del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, de terminar por mutuo acuerdo el Contrato N° CDTU-GADPSDT-01-2019, celebrado con su Apoderada, por las razones imprevistas de índole económica descritas en el presente documento y en el informe del Administrador del Contrato de Obra suscrito el 23 de abril del 2019 entre el GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y la Compañía Hidalgo e Hidalgo para la AMPLIACION A CUATRO CARRILES DE LA CARRETERA ALOAG SANTO DOMINGO, TRAMO UNION DEL TOACHI-SANTO DOMINGO FASE 1. No procede el pago de reparación integral a la Compañía Hidalgo e Hidalgo por los eventuales daños ocasionados con la suspensión del Contrato; sin embargo, se reconoce el derecho de reclamar el pago por los trabajos realizados, hasta la fecha en que se dispuso la suspensión de los mismos. Se aclara que el Tribunal se ha pronunciado exclusivamente sobre los actos en el considerando CUARTO de esta resolución.

98. De lo citado, se observa que las medidas de reparación dispuestas fueron: (i) dejar sin efecto la resolución con la que se notificó la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de la obra del contrato firmado entre la constructora HeH y el GADP de Santo Domingo con el fin de ejecutar la obra de ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi, Santo Domingo Fase I, (ii) “hasta nueva disposición” dejar sin efecto el oficio suscrito por la prefecta de Santo Domingo con la cual el GADP de Santo Domingo hizo saber a la constructora HeH la decisión de terminar por mutuo acuerdo el contrato. En suma, las medidas de reparación pretenden dejar vigente el contrato a favor de HeH.
99. La sentencia dictada en la **acción de protección 3**, presentada por HeH, en su parte pertinente, dispone:

[A]cepta por procedente el recurso de apelación (...), revoca la sentencia dictada por el Juez de primer nivel, declara vulnerados los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica (...), deja sin efecto el oficio N° JNG-PREF-2020-0556 de fecha 18 de septiembre del 2020 por el que, la Ab. Johana Núñez García, Prefecta del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas, notifica a la Compañía Hidalgo e Hidalgo S. A., la terminación de forma unilateral y anticipada del contrato correspondiente al procedimiento CDTU-GADPSDT-01-2029 cuyo objeto es la ampliación a cuatro carriles de la carretera Aloag-Santo Domingo, tramo Unión del Toachi-Santo Domingo, fase 1., debido a que la contratista no ha accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato en mención, pese a existir circunstancias de índole económicas y jurídicas que hacen imposible su ejecución y dispone que por concepto de reparación integral a la Compañía Hidalgo e Hidalgo S.A. por los daños inmateriales ocasionados con la indebida notificación, la Ab. Johana Núñez García, Prefecta del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, pida disculpas públicas al accionante, debiendo retrotraerse la relación contractual hasta antes de la notificación del referido oficio No. JNG-PREF-2020-0556, de 18 de septiembre del 2020, relacionado con el Contrato de Obra suscrito el 23 de abril del 2019 para la ampliación a cuatro carriles de la carretera Aloag-Santo Domingo, tramo Unión del Toachi-Santo Domingo, fase 1 (...). El Dr. Marco Hinojosa Pazos, Juez Provincial, discrepa del criterio de los Jueces que hacemos mayoría y por haber resu[e]lto en el mismo sentido la Causa N° 23201-2019-02136, salva su voto y niega el recurso de apelación interpuesto confirmando la sentencia venida en grado.

- 100.** Del texto citado, se observa que las medidas dictadas fueron las siguientes: (i) dejar sin efecto el oficio con el que se notificó la terminación unilateral y anticipada del contrato de la obra (ii) retrotraer el proceso hasta antes de la notificación de la terminación unilateral y anticipada del contrato de la obra, y (iii) disculpas públicas por parte de la prefecta del GADP de Santo Domingo.
- 101.** En esa línea, la Corte observa que constan dos medidas de restitución y una de satisfacción. De ello, también se desprende que las medidas (i) y (ii) se encuentran directamente relacionadas con el proceso de contratación pública, cuyo objeto es que se ejecute la obra de la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi, Santo Domingo Fase I. En ese sentido, se observa que, el efecto de las medidas (i) y (ii) es dejar vigente el contrato suscrito entre la constructora HeH y el GADP de Santo Domingo.
- 102.** De lo referido, la Corte anota que, en el presente caso, las tres decisiones bajo análisis **convergen en el punto de ejecución** (la construcción de la obra de ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I). Es decir, si se cumple una de ellas, las demás no podrían cumplirse, puesto que no cabe otorgar un contrato público a varios contratistas.
- 103.** En el caso concreto, se observa que, a través de tres acciones de protección, una de ellas planteada por el Consorcio Tsáchila (**acción de protección 1**) y dos por la constructora HeH (**acción de protección 2** y **acción de protección 3**) se dejaron sin efecto las resoluciones de los procesos de contratación pública que terminaron unilateralmente el contrato de la construcción de la obra “ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo tramo Unión del Toachi” a las dos empresas respectivamente, y que, como consecuencia jurídica implica que las dos empresas tengan un contrato vigente, construyan **una misma obra** y que el GADP de Santo Domingo realice los pagos correspondientes por las dos contrataciones. Por lo tanto, se cumple con el **supuesto (ii)** para configurar antinomias.
- 104.** Las particularidades de las causas objeto de antinomia jurisdiccional analizadas en la presente sentencia, se sintetizan en el siguiente cuadro:

Causa 23281-2019-01799 (acción de protección 1)	Causa 23201-2019-02136 (acción de protección 2)	Causa 23281-2020-05251 (acción de protección 3)
Partes procesales		
• Consorcio Tsáchila (accionante) • GADP de Santo Domingo (demandado)	• Constructora HeH (accionante) • GADP de Santo Domingo (demandado)	
Objeto de la acción		
Impugnar la resolución que inició el trámite de terminación unilateral del contrato de adjudicación para la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I, y dejar sin efecto el proceso de terminación del mismo.	Impugnar la resolución con la que se notificó a la constructora HeH la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra de ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I, así como el oficio con el que se informó a la constructora HeH la decisión del GADP de Santo Domingo de terminar por mutuo acuerdo dicho contrato.	Impugnar el oficio con el que el GADP de Santo Domingo notificó a la constructora HeH la terminación unilateral y anticipada del contrato correspondiente a la obra de ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I.
Medidas relevantes dictadas en sentencia		
Dejar sin efecto el proceso de terminación unilateral del contrato de adjudicación para la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I.	Dejar sin efecto las resoluciones con las que se suspendieron los trabajos de la ejecución de la obra de ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I y oficio que contenía la intención de terminar por mutuo acuerdo el contrato.	Dejar sin efecto la notificación de la terminación unilateral y anticipada del contrato referente a la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I
Consecuencia de las medidas dictadas		
En los tres procesos se observa que se deja en vigencia contratos, tanto para el Consorcio Tsáchila y HeH, con diferente nomenclatura cuyo objeto es la construcción de la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag – Santo Domingo, tramo unión del Toachi – Santo Domingo, Fase I.		
Actuaciones relevantes en fase de ejecución		
• El juez ejecutor moduló la sentencia y dispuso que se proceda con la ejecución del	• La constructora HeH interpuso en dos ocasiones apelación respecto del auto de	• El juez ejecutor dispuso el reinicio de los trabajos. • El juez ejecutor emitió un auto solicitando a la

contrato y se realice el pago del anticipo. • Luego, el juez executor dispuso la suspensión de la fase de ejecución.	archivo dictado en fase de ejecución. • En la primera apelación la Corte Provincial declaró la nulidad de oficio del auto de archivo. • En la segunda apelación la Corte Provincial señaló que se trataba de un recurso inoficioso y la negó. • Se dispuso el archivo de la causa.	Corte Constitucional que resuelva la antinomia. • La constructora HeH interpuso una apelación respecto de dicho auto. • La Corte Provincial devolvió el proceso para su ejecución, y en consecuencia dejó sin efecto el auto que dispuso remitir el expediente a la Corte por presuntamente existir una antinomia. • El juez executor emitió un auto de archivo de la causa al considerar cumplida la sentencia.
---	---	---

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

105. En consecuencia, esta Corte identifica una antinomia jurisdiccional en las decisiones alegadas como contradictorias. Según la jurisprudencia de este Organismo, cuando se determina la existencia de una antinomia jurisdiccional corresponde decidir cuál de las sentencias deberá prevalecer,⁸⁹ en este caso, la acción de protección 1. Sin embargo, la Corte constata, *prima facie*, que las actuaciones dispuestas en la fase de ejecución podrían contener medidas contrarias al ordenamiento jurídico. En tal razón, cuando se identifican medidas que contravienen el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia de este Organismo⁹⁰ ha dispuesto el archivo de los procesos de origen.⁹¹ En suma, esta situación será analizada en el siguiente problema jurídico:

6.2. Segundo problema jurídico: Las modulaciones efectuadas en la fase de ejecución de las sentencias de los procesos 23281-2019-1799, 23201-2019-2136 y 23281-2020-05251, ¿son contrarias al ordenamiento jurídico?

106. Al resolver el presente problema jurídico, la Corte sostendrá que durante la fase de ejecución de la **acción de protección 1** se dispusieron medidas de reparación contrarias al ordenamiento jurídico. Luego, la Corte determinará que durante la fase de ejecución de la **acción de protección 3**, se dictó una medida contraria al

⁸⁹ CCE, sentencia 149-23-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 22.1

⁹⁰ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019 y sentencia 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021.

⁹¹ CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 27. La Corte señaló que: “que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez. Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.” En la causa en mención, la Corte identificó que la sentencia es inejecutable por razones jurídica y ordenó el archivo del proceso.

ordenamiento jurídico consistente en el reinicio de los trabajos de obra vial, pese a la inexistencia de presupuesto para tal efecto. Ante ello, la Corte dispone el archivo definitivo las acciones de protección 1 y 3. Finalmente, en la **acción de protección 2**, la Corte observará que en la fase de ejecución se pretendió solicitar medidas que contravienen el ordenamiento jurídico, mismas que no fueron dispuestas en la sentencia. Sin embargo, a diferencia de las anteriores causas, la Corte verificará que estas solicitudes no fueron concedidas y que pese a haberse ordenado el archivo de la causa, se resolvieron una serie de recursos inoficiosos. De modo que, en la **acción de protección 2**, la Corte ratifica el auto de archivo dictado en la causa, sin que quede ninguna medida pendiente de ejecutar.

107.La acción de incumplimiento es la garantía jurisdiccional idónea para ejecutar el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en una decisión constitucional y, por tanto, proteger el derecho a la tutela judicial efectiva.⁹² Asimismo, esta Corte ha enfatizado que las decisiones judiciales deben cumplirse de forma inmediata o en el plazo establecido en ellas, so pena de sanción a la entidad o persona obligada.⁹³

108.Ahora bien, por regla general, al sustanciar una acción de incumplimiento, la Corte se encuentra vedada de efectuar un análisis de fondo de la garantía jurisdiccional de origen, pues su análisis debe únicamente circunscribirse al cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia.⁹⁴ Sin embargo, este Organismo, en ciertos casos ha identificado medidas contrarias al ordenamiento jurídico, por lo que, de ordenar su cumplimiento “estaría fallando en contra de norma expresa, previa, vigente y legítima, lo cual generaría una vulneración al derecho a la seguridad jurídica”.⁹⁵ Por esto, la Corte ha:

determinado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se pretenda cumplir una medida de reparación que contravenga expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico. Este tipo de casos representa uno de los supuestos en los cuales la medida se vuelve inejecutable. En ese sentido, la Corte Constitucional no puede simplemente ordenar la ejecución de cualquier medida dispuesta en una decisión constitucional puesto que estas no deben contravenir expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico.⁹⁶

109.En ese orden de ideas, el artículo 163 de la LOGJCC señala que las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado. Y, en ese mismo sentido, el artículo 21 de la LOGJCC dispone que los jueces deberán:

⁹² CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafos 135 al 137.

⁹³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁹⁴ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr.25

⁹⁵ *Ibíd.* 25

⁹⁶ CCE, sentencia 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 48.

(...) emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional (...) 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 medidas.

110. Este Organismo, respecto de las facultades modulativas de los jueces ejecutores, ha precisado que, en caso de que la medida de reparación no logre restituir el goce del derecho vulnerado, ante circunstancias fácticas o jurídicas, podrán de forma excepcional y altamente motivada modificar las medidas de reparación. Sin embargo, es preciso mencionar que dicha facultad no puede afectar la esencia del fallo constitucional (inmutabilidad de la sentencia) o desnaturalizar la reparación integral que pretende que las víctimas disfruten del derecho transgredido “de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”.⁹⁷ Por ello, la facultad modulativa debe guardar un nexo causal con los hechos del caso, las acciones u omisiones que habrían ocasionado la vulneración de derechos y los derechos declarados como vulnerados.⁹⁸ De allí que, en fase de ejecución de las sentencias, no se pueden ordenar o emitir modulaciones **contrarias al ordenamiento jurídico**.

111. Así, en el caso de la fase de ejecución de la **acción de protección 1** (23281-2019-01799), se aprecian las siguientes actuaciones relevantes:

112. El GADP de Santo Domingo informó al juez ejecutor respecto de la existencia de las acciones de protección 2 y 3. La constructora HeH solicitó participar como *amicus curiae*. El Consorcio Tsáchila solicitó el cumplimiento de la sentencia.

112.1 El juez ejecutor emitió un auto para que el GADP de Santo Domingo proceda “con el cumplimiento del contrato (...) esto es con la entrega del anticipo y que al (sic) Fiscalizador de la orden de inicio de los trabajos conforme se estipula [en el contrato]”. El GADP de Santo Domingo informó sobre el retiro de fondos por parte del BDE.

112.2 El juez ejecutor dispuso al GADP de Santo Domingo que realice todas las acciones correspondientes para el cumplimiento de la sentencia y dispuso también al BDE (que no fue parte procesal en la acción) que realice lo correspondiente para cumplir la sentencia. El juez ejecutor dispuso al BDE

⁹⁷ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 45 y CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 57.

⁹⁸ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40, 41 y 42 y sentencia 18-16-IS/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 57: “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.”

iniciar “(...) una nueva operación financiera, previa la calificación de un nuevo proceso de crédito, a favor del [GADP de Santo Domingo]”.

113.El juez ejecutor dispuso al GADP de Santo Domingo el pago de \$5. 277. 490,7634 en favor del Consorcio Tsáchila por concepto de anticipo. El juez ejecutor dispuso al GADP de Santo Domingo que: “(...) dé la orden para iniciar los trabajos de ejecución de la obra”. El GADP informó al juez ejecutor respecto del pago del anticipo. El juez ejecutor convocó a audiencia y, antes de que esta se realice, suspendió el proceso de ejecución de la sentencia.

114.De las actuaciones previamente señaladas, se observa claramente que el juez, en la fase de ejecución de la sentencia, extralimita sus funciones realizando acciones que buscaban ejecutar un procedimiento de contratación pública. De este modo, la Corte anota que la referida autoridad judicial dispuso medidas que **contravienen el ordenamiento jurídico**, tales como el cumplimiento del pago de un anticipo contractual. Además, solicitó al BDE, que nunca fue parte procesal, que otorgue el financiamiento correspondiente para la ejecución del contrato. Por estas consideraciones, la Corte observa que la autoridad judicial ejecutora rebasó sus competencias, al alejarse de lo **decidido previamente en la acción de protección 1**, pues, si bien el artículo 21 de la LOGJCC faculta a los jueces modular las medidas, esta atribución no debe ser empleada para emitir medidas contrarias al ordenamiento jurídico, como en el presente caso.

115.En la causa en análisis, los jueces ejecutores en lugar de direccionar su gestión a una adecuada reparación, encaminaron sus actuaciones a modificar las medidas con la finalidad de desvirtuar el sentido de la reparación y actuaron fuera del ámbito de sus competencias en materia constitucional. Así, se recuerda que, en la justicia constitucional, este Organismo y los jueces de instancia no pueden asumir competencias que no les corresponden y con ello, declarar derechos buscando el cumplimiento de medidas contrarias al ordenamiento jurídico.

116.Por otra parte, en la fase de ejecución de la **acción de protección 2** (23201-2019-02136), se resaltan las siguientes actuaciones relevantes:

116.1La constructora HeH solicitó al juez ejecutor el inicio de procedimiento de destitución de la prefecta del GADP de Santo Domingo por el incumplimiento de la sentencia. El GADP de Santo Domingo indicó al juez ejecutor que no iniciaría los trabajos de la obra frente a la existencia de la acción de protección 1.

116.2El juez ejecutor convocó a una audiencia y comprobó que las medidas de dejar sin efecto las resoluciones del proceso de contratación habían sido dejadas sin

efecto, por lo que el juez ejecutor archivó la causa. La constructora HeH apeló el auto de archivo. La Corte Provincial declaró la nulidad de dicho auto.

116.3 Un nuevo juez ejecutor archivó la causa al considerar cumplida la sentencia. La constructora nuevamente apeló dicho auto. La Corte Provincial indicó que no puede pronunciarse sobre un recurso no contemplado.

116.4 La constructora HeH solicitó al juez ejecutor que se reinicien los trabajos al ser la consecuencia de la ejecución de la sentencia. El juez ejecutor ratificó el archivo de la causa. La constructora HeH presentó una acción de incumplimiento la cual fue signada el número 76-20-IS. El Consorcio Tsáchila requirió participar como *amicus curiae* frente a la existencia de la acción de protección 1.

117. De lo anotado, la Corte observa que existieron solicitudes por parte de HeH que pretendían el reinicio de las obras a su favor, lo cual no fue dispuesto en la sentencia. En ese sentido, aunque los jueces ejecutores archivaron la causa, al considerar que las **medidas dispuestas en sentencia** se habrían cumplido, la Corte anota que se resolvieron recursos inoficiosos cuya finalidad era la resolución favorable de los pedidos de HeH. Sin embargo, estas solicitudes que pretendían contravenir el ordenamiento jurídico, en la presente causa, no fueron concedidas. Inclusive, pese a los incidentes en la fase de ejecución de la sentencia, este Organismo verifica que **acción de protección 2** se encuentra archivada. Es decir, el efecto del archivo de la referida causa trae como consecuencia que no haya asunto alguno pendiente de ejecutar.

118. Ahora, en cuanto a la fase de ejecución de la **acción de protección 3** (23281-2020-05251), se observan las siguientes actuaciones relevantes:

118.1 La constructora HeH solicitó al juez ejecutor que se ejecute la sentencia teniendo “como consecuencia lógica (...) el reinicio de los trabajos” para la construcción de la obra. El GADP de Santo Domingo informó al juez ejecutor que, al haber dejado las resoluciones sin efecto, ha dado cumplimiento a la sentencia.

119. El juez ejecutor dio paso al requerimiento de la constructora HeH y dispuso el “reinicio de los trabajos” de la obra vial. El GADP de Santo Domingo informó la imposibilidad de cumplimiento de la orden de reinicio de trabajos tanto por la existencia de la sentencia favorable para el Consorcio Tsáchila, así como por la falta de certificación presupuestaria.

120. El juez ejecutor revocó la orden de reinicio de los trabajos y dispuso que se envíe el proceso a la Corte Constitucional para la resolución del conflicto. De ello, la

constructora HeH interpuso un recurso de apelación. La Corte Provincial remitió el expediente al juez executor para “la inmediata ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal de esta Corte”.

121.El juez executor convocó a una audiencia para verificar el cumplimiento de la sentencia, y posteriormente emitió un auto de archivo de la causa al considerar la sentencia como cumplida. El Consorcio Tsáchila requirió participar como *amicus curiae* frente a la existencia de la acción de protección 1.

122.De los párrafos que preceden, este Organismo verifica cómo en la fase de ejecución de la acción de protección 3, mediante requerimientos de la constructora HeH, tanto los jueces executores, así como la Corte Provincial, han buscado que se reinicie la construcción de la obra por parte de esta compañía. Ello, pese a que este tipo de medidas no fueron dispuestas en la sentencia. La Corte no puede dejar de observar que se resolvieron una serie de recursos inoficiosos no contemplados para el cumplimiento de la medida. Además, este Organismo anota que la medida de reiniciar los trabajos de obra vial dispuesta en fase de ejecución de la acción de protección 3 fue ordenada pese a la inexistencia de presupuesto, lo cual implica que la misma **contraviene el ordenamiento jurídico**.

123.Finalmente, de lo expuesto en los párrafos que preceden, este Organismo concluye que en la fase de ejecución de las acciones de protección 1 y 3, se ordenaron medidas que contravienen el ordenamiento jurídico tales como: reinicio de obras (pese a la inexistencia de presupuesto), cumplimiento del pago de un anticipo contractual y exigir a una entidad que no fue demanda que otorgue el financiamiento para la ejecución del contrato. Mientras que, en la acción de protección 2, la Corte concluye que HeH solicitó en fase de ejecución que se dispongan medidas que contravienen el ordenamiento jurídico (consistentes en el reinicio de los trabajos de obra vial). Sin embargo, estas no fueran concedidas, pese a que se resolvieron recursos inoficiosos, como la apelación de auto que pretendía elevar el expediente a la Corte por una potencial antinomia jurisdiccional.

*

* *

124.La Corte ha establecido que la acción de incumplimiento no puede ser empleada para ejecutar decisiones **contrarias al ordenamiento jurídico**, puesto que si esta Corte:

(...) siendo el máximo órgano de justicia constitucional, ejecutase una resolución judicial contradictoria a lo que prescribe la Constitución de la República, la [LOGJCC] y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, estaría fallando en contra de norma expresa, previa, vigente y legítima, lo cual generaría una vulneración del derecho a la

seguridad jurídica de las partes, desvirtuando la naturaleza de la acción de protección consagrada desde la Constitución.⁹⁹

- 125.** En esa línea, la Corte ha precisado que, a través de una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales no corresponde realizar un análisis respecto del fondo del asunto que fue objeto de la garantía constitucional, de suerte que la competencia de la Corte Constitucional, en este tipo de acciones, se circunscribe exclusivamente a hacer cumplir lo dictado por las autoridades judiciales en materia constitucional, esto, por cuanto la sentencia objetada ha pasado en autoridad de cosa juzgada y se presume válida. Sin embargo, esta **presunción de validez no es absoluta**, pues, bien puede acontecer que la sentencia sea o se torne en inejecutable por razones fácticas o **jurídicas**.¹⁰⁰
- 126.** En este orden de ideas, en el caso concreto, el accionar de los jueces en la fase de ejecución, puntualmente las **medidas modulativas**, pone en evidencia que sus actuaciones se subsumen a presupuestos que debieron ser reclamados y atendidos a través de acciones propias de lo contencioso administrativo enfocadas en materia de contratación pública, tal y como lo expresa el artículo 326 numeral 4 literal d) del Código Orgánico General de Procesos.
- 127.** Por otra parte, se evidencia que las partes procesales (tanto el Consorcio Tsáchila, así como la Constructora HeH) participan en los procesos realizando solicitudes direccionadas a la adjudicación de un contrato y a la continuación de la construcción de la obra. Inclusive, el Consorcio Tsáchila solicita participar como *amicus curiae* en los procesos de la constructora HeH, y a su vez, la constructora HeH intenta participar como *amicus curiae* en el proceso del Consorcio Tsáchila, con la finalidad de enfatizar su adjudicación respectiva para la construcción de la obra. De hecho, la constructora HeH impide en dos ocasiones que los procesos sean enviados a este Organismo por cuanto interpone apelaciones inoficiosas que posteriormente son atendidas por la Corte Provincial.
- 128.** Por ello, se debe recalcar que, en fase de ejecución de las sentencias 1 y 3 de esta acción de incumplimiento, se ha pretendido declarar a una empresa como contratista del Estado, o a su vez, disponer la ejecución de contratos a favor de sujetos determinados. Llevar a cabo este tipo de acciones conlleva que las modulaciones o medidas emitidas sean contrarias al ordenamiento jurídico, cuya consecuencia, según la jurisprudencia de este Organismo,¹⁰¹ es que las mismas sean **inejecutables por razones jurídicas**.

⁹⁹ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 26.

¹⁰⁰ CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 26.

¹⁰¹ *Ibíd.*

129.En el presente caso, los jueces ejecutores en lugar de direccionar su gestión a una adecuada reparación, encaminaron sus actuaciones a modificar las medidas con la finalidad de desvirtuar el sentido de la reparación y actuaron fuera del ámbito de sus competencias en materia constitucional. Así, se recuerda que, en la justicia constitucional, este Organismo y los jueces de instancia no pueden asumir competencias que no les corresponden y con ello, declarar derechos buscando el cumplimiento de medidas contrarias al ordenamiento jurídico.

130.Finalmente, este Organismo, como lo ha realizado en anteriores ocasiones¹⁰² al evidenciar medidas que contravienen el ordenamiento jurídico y, por tanto, ser **inejecutables por razones jurídicas, ordena** el archivo las causas 23281-2019-01799 (acción de protección 1) y 23281-2020-05251 (acción de protección 3). Asimismo, en lo referente a la causa 23201-2019-2136 (acción de protección 2), la Corte **ratifica** el archivo de la misma.

131.Este Organismo aclara que no le corresponde a través de la presente acción de incumplimiento por antinomia jurisdiccional, pronunciarse sobre cualquier tipo de controversias contractuales.

7. Declaratoria Jurisdiccional Previa

132.Según lo dispone el artículo 22 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial (“**LRCOFJ**”),¹⁰³ la Corte Constitucional, en garantías jurisdiccionales constitucionales, deberá realizar la declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable respecto a las autoridades judiciales de última instancia.¹⁰⁴ Por ello, en anteriores ocasiones, la Corte únicamente ha verificado la actuación de las autoridades de primera instancia cuando ha correspondido a fase de ejecución, dado que en el ordenamiento jurídico no existe otro medio de impugnación para estas situaciones.¹⁰⁵

¹⁰² CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019 y sentencia, 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021.

¹⁰³ Ley Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 345 de 8 de diciembre de 2020, se expidió como consecuencia de la sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020. En el párrafo 113.11 de esta sentencia, la Corte Constitucional ordenó: “La Corte Constitucional exhorta a la Asamblea Nacional para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia”.

¹⁰⁴ El artículo 22 de la Ley Reformatoria del COFJ establece: “[...] En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional”.

¹⁰⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 81; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, nota al pie 98.

133.En el presente proceso, si bien no se está analizando el mérito de las acciones de protección por corresponder al ámbito de una acción de incumplimiento por antinomia jurisdiccional, esta Corte ha verificado que las autoridades judiciales de segunda instancia incurrieron en actuaciones que podrían resultar contrarias a sus obligaciones dentro de la fase de ejecución. Por ello, resulta necesario pronunciarse respecto de estas actuaciones en la presente sección, así como de las autoridades judiciales de primera instancia, quienes fueron los principales ejecutores en los diferentes procesos de acción de protección.

7.1. Fundamentos de los informes de descargo de las autoridades judiciales

7.1.1. Autoridades judiciales ejecutoras de las acciones de protección

7.1.1.1. Contestación del juez Ángel Daniel Pulluquitín Ramón, juez executor de la acción de protección 23281-2019-01799 planteada por el Consorcio Multinacional Tsáchila

134.Los días 15, 16 y 22 de mayo de 2024, el juez Pulluquitín Ramón presentó sus informes de descargo. En lo principal, indica que la sentencia que emitió el 26 de septiembre de 2019, “dejó sin efecto la resolución que inicia a trámite el proceso de terminación unilateral del contrato [...] retrotrayendo todo el proceso hasta el estado anterior [...]”. Por este motivo, indica que “se puede iniciar nuevamente el proceso de terminación unilateral del contrato”. Sin embargo, señala que esta sentencia no fue confirmada por la Sala Provincial en la parte de reparaciones y, bajo su criterio, esta Sala ordenó “que se restablezca [el] derecho [del Consorcio como accionante] como adjudicatario”. Especifica así que dicha sentencia dispuso “que a la accionante titular del derecho se le restablezca a la situación anterior a la violación”, y dicha “situación es [la] de adjudicatario del contrato”. Manifiesta que esta sentencia fue impugnada a través de una acción extraordinaria de protección en el caso 133-20-EP, pero esta fue inadmitida.

135.Adicionalmente, refiere el auto de inadmisión emitido en la causa 1340-21-EP,¹⁰⁶ e indica que tuvo conocimiento de la acción de incumplimiento por antinomia “a través de la Corte Constitucional el 15 de noviembre de 2023”. Además, que el “auto modulativo del cumplimiento de [la] sentencia fue en fecha 26 de marzo de 2021”, el cual fue emitido “a petición del sujeto obligado y de los representantes del Banco de Desarrollo del Ecuador quienes refirieron que el financiamiento sólo es legal con el Consorcio Multinacional Tsáchila [...], no por contratación directa para la Empresa Hidalgo e Hidalgo”. A esto añade que debido a que dicha contratación directa contradijo normas expresas, en la audiencia de verificación del 21 de diciembre de

¹⁰⁶ Esta acción fue planteada por el GADP de Santo Domingo en la fase de ejecución del proceso 23281-2019-01799 en contra del auto emitido el 26 de marzo de 2021.

2021, el BDE habría manifestado que en relación al Consorcio “s[i] se puede dar el financiamiento, ya que proviene de un proceso de contratación, pero que al [GADP de Santo Domingo] le corresponde como cualquier usuario presentar la solicitud y documentos pertinentes para proceder con la línea de crédito [...]”.

- 136.** También menciona que tuvo conocimiento que el juez Alvarado Paredes “mediante oficio Nro. 23281202005251 [...] indicando que él sustancia la ejecución de la sentencia emitida en la causa Nro. 23281-2020-05251” remitió el proceso para el inicio de la acción de incumplimiento por antinomia. Esta decisión la habría tomado el juez Alvarado Paredes porque, bajo su criterio, existirían sentencias contradictorias entre las causas que ambos jueces conocieron. Finalmente, indica:

[...] de acuerdo con la [LOGJCC], para el caso concreto no existe la figura de suspensión de la ejecución de la sentencia, en tanto que tampoco ninguno de los jueces de las causas 23281-2019-01799 y 23281-2020-05251 a (sic) provocado conflicto de competencias (fue presentado directamente por el GAD Provincial de SDT), y que dentro de la causa 23281-2019-01799 se ha señalado la audiencia de verificación de cumplimiento de sentencia para tratar el requerimiento de los sujetos procesales, por lo que en lo que fuere pertinente conforme el artículo 436 numeral 9 de la Constitución y la sentencia 001-10-PJO-CC, de fecha 22 de diciembre del 2010, en el caso caso [sic] No. 0999-09-JP, solicito se me indique o se me disponga la suspensión de la fase de ejecución de la causa 23281-2019-01799, hasta que la Corte Constitucional resuelva la presente acción 21-22-IS, solicitado por el [GADP] de Santo Domingo.

7.1.1.2. Contestación del juez Johnny Fabricio Pacheco Concha, juez ejecutor de la acción de protección 23201-2019-02136 (primera acción planteada por la constructora Hidalgo e Hidalgo S.A.)

- 137.** El 27 de mayo de 2024, en su informe de descargo el juez Pacheco Concha señaló que bajo su criterio la acción había sido “desnaturalizada pues buscaba resolver [...] aspectos contractuales”, por lo cual al determinar que no existía vulneración de derechos, desestimó la acción en primera instancia.
- 138.** Indicó también que en la fase de ejecución de la acción de protección que tramitó, después de haber verificado que la decisión se encontraba cumplida, ordenó el archivo de la causa. Posterior a la revocatoria solicitada por la empresa HeH y que fue negada, la empresa interpuso el recurso de apelación, por lo que se “limit[ó] a remitir el proceso a la Corte Provincial sin conceder, ni calificar, el referido recurso de apelación por carecer de competencia para el efecto”. Manifiesta entonces que el precedente obligatorio contenido en la sentencia 001-10-PJO-CC señala que “los jueces de instancia [se] enc[uentran] vedados de calificar o admitir a trámite el recurso de apelación”.

- 139.** Añade que la LOGJCC “no ofrece reglas claras sobre el sistema de recursos procesales”. Así, indica que este Organismo, en la sentencia 001-10-PJO-CC, “determinó que los jueces y juezas de primer nivel no pueden ni calificar, ni admitir los recursos de apelación, sino que su tarea se limita a remitir el expediente ante el superior”, y cita la regla establecida en dicho fallo. Además, en dicho precedente la Corte “no diferenció entre la apelación de la sentencia, el auto de inadmisión de la demanda o cualquier otra providencia”. Por ello, al aplicarlo, en la sentencia 071-13-SEP-CC, indica que este Organismo “declaró la vulneración del derecho a recurrir, pues el Juez de instancia negó el recurso de apelación de un auto de archivo del proceso constitucional, aduciendo precisamente que se trataba de un recurso inexistente”, con lo cual queda demostrado que la Corte mantiene “una posición evidente sobre la imposibilidad de que los jueces de primera instancia como el suscrito califiquen el recurso de apelación [...]”.
- 140.** Alega adicionalmente que la “aplicación supletoria del COGEP no subsana el vacío de la LOGJCC”, ya que, si bien el régimen para la apelación en el COGEP “es aparentemente cerrado [...], la procedencia [de este recurso] –sobre todo respecto de los autos interlocutorios– es bastante ambigua”. Esto lo sustenta citando el artículo 256 del COGEP¹⁰⁷ y señala que esta norma “no restringe la apelación a uno o varios autos interlocutorios”, por lo que “parecería ser que [este artículo] deja abierta la posibilidad de que todos los autos interlocutorios –como por ejemplo, el auto de archivo del proceso– pueden ser susceptibles de apelación y solo restringe la procedencia de dicho recurso a las demás providencias donde expresamente el COGEP ha previsto dicha posibilidad”. Añade que la Corte Nacional de Justicia en sus resoluciones recientemente ha cercado la posibilidad de interponer este recurso en ciertos autos interlocutorios que se emiten en fase de ejecución, pero que no existe una norma clara en garantías. Indica también que esta situación se agravaría por el recurso de hecho, ya que este “solo es factible rechazar[lo] [...] cuando existe una norma que expresamente deniegue el recurso de apelación [...]”.
- 141.** Señala así que “existe una regla jurisprudencial ambigua en la que prácticamente anula cualquier posibilidad del Juez de instancia para calificar o inadmitir un recurso de apelación [...]”. Por ello indica que su interpretación “fue acorde a la jurisprudencia de la Corte Constitucional” y, en consecuencia, “no es ni puede constituir una manifiesta negligencia pues se trató de una interpretación legítima del precedente y de cómo aplicarlo. Más aún cuando no ha existido daño alguno a la administración de justicia, pues [la] decisión recurrida fue de archivo del proceso, dado que ya se había cumplido todo lo ordenado por la Corte Provincial”.

¹⁰⁷ “Art. 256.- Procedencia.- El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Podrá interponerse de manera oral en la respectiva audiencia.”

142. Concluye indicando:

Existe una legítima interpretación de cómo actuar frente a la interposición de un recurso de apelación no reglamentado expresamente en la LOGJCC. Frente a este vacío normativo, en aplicación de la sentencia No. 001-10-PJO-CC y la interpretación pro-derechos que exige el artículo 11 numeral 5 de la Constitución, me limité a remitir el expediente al superior, como ha reiterado la Corte Constitucional [que] deben actuar los jueces de instancia frente a la interposición de un recurso de apelación.

Si bien mi interpretación de la sentencia No. 001-10-PJO-CC puede ser equivocada a luces de la Corte, aquello no quiere decir que sea arbitraria. Por el contrario, es legítima y parte del ejercicio propio de la actividad judicial, que, además, no ocasionó daño alguno a la administración de justicia. Distinto habría sido si hubiese desnaturalizado una garantía jurisdiccional, lo que no ocurrió; o, si hubiese permitido que se sustancie un recurso expresamente negado por la LOGJCC, lo que tampoco sucedió.

7.1.1.3. Contestación del juez Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera, juez ejecutor de la acción de protección 23201-2019-02136 (primera acción planteada por la constructora Hidalgo e Hidalgo S.A.)

143. El 27 de mayo de 2024, en su informe de descargo, el juez Zambrano Vera, después de un recuento de las principales actuaciones procesales llevadas a cabo por su predecesor en el cargo, el juez Johnny Pacheco Concha, señaló que el 2 de septiembre de 2020 emitió el auto de archivo que fue objeto de la apelación interpuesta por la empresa HeH. Bajo su consideración, este auto de archivo se encontraba “debidamente motivado, con la correspondiente argumentación fáctica y jurídica, pues el mismo recoge en estricto sentido lo ordenado en la sentencia dictada por la Corte Provincial [...] sin que exista pedido de modulación de sentencia”.

144. Señala que frente al pedido de revocatoria de la empresa HeH y que, a su vez, solicitó el reinicio de actividades como empresa contratista, negó el mismo “con una motivación amplia y suficiente, considerando que, en la sentencia de la Corte Provincial, no se dispuso [tal] reinicio [...]”.

145. En cuanto al tratamiento de la causa en la que él participó como juez ejecutor y su relación con la presentación de la acción de incumplimiento por antinomia por parte del GADP de Santo Domingo, señala:

[...] respetuosamente formul[o] [la siguiente pregunta], ¿Bajo qué criterios se ha extendido el análisis de la demanda de antinomia jurisdiccional de las causas 23281-2020-05251 y 23281-2019-017991, a la causa 23201-2019-02136 considerando que la misma se trata dentro del Caso Nro. 76-20-IS?; máxime si del acta de sorteo de la presente causa, y del expediente constitucional, no se evidencia certificación o auto alguno, que se haya ordenado la acumulación del proceso 21-22-IS con el proceso 76-20-IS, en estricto cumplimiento del artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de [P]rocesos de la Corte Constitucional.

146. En virtud de lo anterior, manifiesta que, sin que exista una acumulación, la Corte no podría pronunciarse sobre sus actuaciones, puesto que la causa 23201-2019-02136 no está directamente relacionada con la causa 21-22-IS iniciada por el GADP de Santo Domingo, ni tampoco ha existido una acumulación formal. Por ello, señala que estas actuaciones de la declaratoria jurisdiccional podrían vulnerar los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en su perjuicio.

147. En cuanto a la posible existencia de manifiesta negligencia o error inexcusable, empieza indicando que él conoció el proceso debido a la excusa del anterior juez ejecutor Pacheco Concha. Añade que “las garantías jurisdiccionales son procesos especiales alejados de los procesos ordinarios”, por lo cual, lo previsto en los artículos 250 y 256 del COGEP no serían directamente aplicables en la justicia constitucional. Cita los numerales del 5 al 8 del artículo 4 de la LOGJCC, que contienen algunos principios, e indica que “es importante establecer que ni la Constitución vigente ni la LOGJCC expresamente prohíben la presentación de un recurso de apelación en una [sic] garantías jurisdiccionales en etapa de ejecución”.

148. Cita el artículo 2 de la resolución 15-2017 emitida por la Corte Nacional de Justicia, que contiene la aplicación de las normas que regulan el recurso de apelación conforme al COGEP,¹⁰⁸ con lo cual indica que esta norma podía ser aplicada subsidiariamente y “establece una excepción a dar paso al recurso de apelación cuando una de las partes considera que hay un asunto no resuelto”. Así, manifiesta:

En el presente caso, el accionante, en el desarrollo de la fase de ejecución en la cual este Juzgador particip[ó] [...] argumentaba que no se había cumplido la sentencia emitida por la Corte Provincial [...], por cuanto no se había ordenado el reinicio de los trabajos y ese era el motivo por el cual se oponían al archivo [...].

149. Añade que existe el precedente 001-10-PJO-CC, que se constituye en “jurisprudencia vinculante y de directa aplicación en materia de garantías jurisdiccionales”, en el cual se establece una regla jurisprudencial. Cita dicha regla e indica que, por ello, para las autoridades judiciales de primera instancia la “única función ante un recurso de apelación, y es admitirla y remitir al superior [...]”. Por esto:

¹⁰⁸ Corte Nacional de Justicia, Resolución 15-2017, Registro Oficial 104, suplemento, 20 de octubre de 2017. El artículo 2 señala:

“Art. 2.- Por excepción se podrá interponer recurso de apelación de la sentencia escrita o auto escrito, en forma fundamentada, dentro del término de diez días contados a partir de la notificación, en los siguientes casos: // a) Cuando una de las partes no hubiere comparecido a la audiencia respectiva, por caso fortuito o fuerza mayor calificado por el Tribunal de Apelación; y, // b) Cuando la sentencia o auto escrito, contenga asuntos no resueltos en audiencia o cuando éstos sean distintos a lo expresado en la decisión dictada en la misma, aspectos que deberá puntualizar expresamente.”

en el caso en concreto, se observa que existió una amplia controversia en razón del cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia, y al considerar este juzgador el cumplimiento íntegro de la misma, se dispuso el archivo de la causa, acto seguido se interpuso una petición de revocatoria la cual fue negada, por lo cual evidenciando la excepcionalidad, y el conflicto puesto por el accionante, es claro que era necesario que el superior se pronuncie, para evitar vulnerar el derecho a recurrir y la tutela judicial efectiva del accionante.

150.Manifiesta también que “no existe prohibición alguna al recurso de apelación, y que, al contrario, existe una obligación del juzgador de garantizar el derecho a recurrir, el doble conforme y el debido proceso, tanto más cuando se evidencia que el accionante hasta la fecha considera que no se ha resuelto (ejecutado) una parte de la sentencia”. En consecuencia, el dar a paso al trámite de un recurso de apelación “que busca garantizar derechos de las partes, “bajo ningún concepto puede ser calificado como un error inexcusable y/o manifiesta negligencia”.

151.En cuanto a la presunta existencia de manifiesta negligencia, señala que en el trámite de la causa no hubo transgresión de los artículos 75 a 82 de la CRE, ni 130 del COGEP, puesto que:

[...] no existe ignorancia, desatención o violación de normas, pues justamente en el conocimiento constitucional y con el fin de atender los derechos y garantías de las partes (en este caso del accionante), se ha procedido con un análisis minucioso que dio como resultado la concesión de un recurso de apelación que buscaba que el accionante encuentre confirmación del cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Provincial [...]

152.Indica sobre esta presunta falta además que no existió un efecto dañoso y que lo que pretendió con su actuación fue garantizar un correcto acceso a la justicia.

153.En cuanto a la acusación del error inexcusable, señala que, por la argumentación que ha brindado, el error acusado “es inexistente”, ya que, “no existe prohibición constitucional ni legal para admitir un recurso de apelación en materia de garantías en etapa de ejecución”. Señala que la acusación de la presunta falta está basada en la transgresión de los artículos 250 y 256 del COGEP, pero estos artículos, “no son de directa aplicación, pues dicha norma procesal es supletoria a la tramitación de garantías jurisdiccionales, la misma que tiene su interpretación en la Resolución 15-2017 de la Corte Nacional de Justicia”. Contrario a lo ordenado para la configuración de esta falta, alega que su conducta partiría de una legítima interpretación de las normas “pues se ha actuado conforme a los principios procesales de garantías jurisdiccionales, se ha subsumido a los hechos del caso y ha aplicado normas y jurisprudencia vinculante a la materia”. Solicita en consecuencia a esta Corte que establezca que su conducta “no incurre en error inexcusable y/o manifiesta negligencia”.

7.1.1.4. Contestación del juez José Luis Alvarado Paredes, juez ejecutor de la acción de protección 23281-2020-05251 (segunda acción planteada por la constructora Hidalgo e Hidalgo S.A.)

154.El 23 de mayo de 2024, en su informe de descargo, el juez Alvarado Paredes señaló que sus actuaciones siempre fueron “en aplicación y observancia de las reglas jurisprudenciales emitidas en las sentencias de la Corte Constitucional y el ordenamiento jurídico vigente”. Al respecto, indica que las sentencias 001-10-PJO-CC y 318-20-EP/24 establecieron que la competencia para la resolución de un recurso de apelación en garantías corresponde a la Corte Provincial, y que los jueces y juezas de primera instancia “están impedidos para calificar la procedencia de[l] recurso”.

155.Manifiesta entonces que cumplió con estas sentencias, puesto que considera que estas señalan que “una vez recibido el recurso, éste debe ser remitido a la Corte Provincial para su resolución”. Añade:

[E]l suscrito no podía hacer mayor análisis respecto de la procedencia o no del recurso, debiendo indicar que en dicha sentencia la interrogante resuelta fue la actuación que deben tener los jueces ante una interposición de un recurso de apelación en acciones de garantías jurisdiccionales, es decir la regla no delimita el proceder en la fase de ejecución y mucho menos singulariza cuales son los autos y providencias que están exentos de esta regla.

156.Indica asimismo que en el caso en el que actuó, no existió ningún perjuicio por la remisión del proceso a la Corte Provincial para la resolución de la apelación. Con ello, manifiesta que su actuación no generó “ningún daño a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros, ya que, las decisiones tomadas [...] fueron precisamente para garantizar los derechos de los sujetos procesales”. Solicita en tal sentido que sus actuaciones no sean declaradas como error inexcusable, ni como manifiesta negligencia.

7.1.2. Autoridades judiciales de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas

7.1.2.1. Contestación del juez Galo Efraín Luzuriaga Guerrero

157.El 23 de mayo de 2024, en su informe de descargo, el juez Luzuriaga Guerrero empieza señalando que el GADP de Santo Domingo “improcedentemente prop[uso]” una acción de incumplimiento de sentencias por la antinomia. Con ello, cita extractos del auto emitido el 16 de noviembre de 2020, y que, además, en este mismo auto aludieron que:

es evidente y fuera de toda discusión que el Juez Ejecutor tiene que hacer un análisis minucioso del cumplimiento integral de la sentencia, que no puede quedar nada sujeto a la discrecionalidad del accionado y que pase por alto el Juez, sin que se verifique el efectivo cumplimiento de la sentencia; es decir, no se puede disponer su archivo, so pena de incurrir en desacato [...].

158. Señalan también que en dicho auto manifestaron que, como Tribunal, no podían “pronunciarse sobre el recurso de apelación que ha sido interpuesto porque no está previsto en la Ley”. Con esto, en el auto concluyeron que:

el Tribunal ya ha reparado en la improcedencia de subsanar el acto u omisión en el que habría incurrido el Juez Ejecutor por este mecanismo, si el camino está debidamente diseñado en la misma Constitución; sin embargo y conforme lo prevé el Art. 93 del Constitución de la República del Ecuador que, en tratándose de la acción por incumplimiento tiene por objeto, no solo garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico ecuatoriano sino además, el cumplimiento de las sentencias e informes de organismos internacionales [...].

159. Así, la Corte Provincial en este auto de mayoría “sin pronunciarse por segunda ocasión respecto del recurso de apelación interpuesto, encamina al accionante en la acción constitucional correspondiente [...]”. Con lo cual, indican que solo habrían resuelto el recurso de apelación con la sentencia de segunda instancia emitida el 13 de septiembre de 2019.

160. Indica adicionalmente que su actuación como parte de la Sala Provincial está apegada a la normativa vigente, y que en la acción de incumplimiento por antinomia “se está trasladando, una negligencia administrativa del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, al ámbito jurisdiccional, lo cual resulta improcedente porque, la entidad accionada, estaba y está obligada a cumplir todas las sentencias que, en materia constitucional, dicta la autoridad judicial”.

161. Por otra parte, señala que la sentencia emitida el 13 de septiembre de 2019:

declara vulnerados los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica de la empresa contratista del GAD[P] de Santo Domingo y deja sin efecto la Resolución [...] de fecha 21 de mayo del 2019 por la que se notifica [a la empresa HeH], la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obras que se deriven del objeto contractual; es decir, se pronunció únicamente y como legalmente corresponde, sobre la vulneración de derechos constitucionales, sin analizar el contenido del contrato.

162. Manifiesta entonces que es obligación del GADP de Santo Domingo cumplir con las sentencias dictadas por la Corte Provincial “y, enmendando el error de procedimiento advertido por los Jueces al resolver, los recursos de apelación, corregirlo e implementar el procedimiento legal para la terminación del contrato que generó el reclamo” (sic).

163.En cuanto al auto del 24 de junio de 2020, con el cual se declaró la nulidad del auto de archivo dictado por el juez ejecutor, señala que:

[...] sin aceptar ni pronunciarnos sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, en la etapa de ejecución, porque no está previsto en la Ley, declaramos la nulidad del auto de archivo, en una primera ocasión, para que se cumpla integralmente la sentencia conforme lo dispone el último inciso del referido Art. 21 de la [LOGJCC].

164.Reitera su argumento relacionado a que la acción de incumplimiento por antinomia “no está prevista en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y si, eventualmente, la misma se asimilaría a la acción por incumplimiento prevista en el Art. 93 de la Constitución de la República del Ecuador, el ejercicio de la misma le corresponde únicamente al accionante y no la accionada.”

165.Señala asimismo que las acciones extraordinarias presentadas fueron inadmitidas mediante el auto emitido el 4 de febrero de 2020, con la respectiva negativa del recuento del término del auto 21 de mayo de 2020. Solicita finalmente que su actuación no sea declarada como infracción alguna.

7.1.2.2. Contestación del juez Patricio Armando Calderón Calderón

166.El 27 de mayo de 2024, en su informe de descargo, el juez Calderón Calderón realiza un recuento de las actuaciones principales dentro de los procesos de las acciones de protección. Indica que la sentencia emitida por la Corte Provincial en la causa 23281-2020-05251 “revocó la sentencia subida en grado, disponiendo que las cosas se vuelvan al estado anterior a la violación de los derechos.”

167.Sobre el auto emitido el 16 de noviembre de 2021 con el cual el juez ejecutor Alvarado Paredes pretendía iniciar la acción de incumplimiento por antinomia, indica:

La apreciación del juez José Luis Alvarado es totalmente errónea [sic], y ha generado una confusa situación. Es indispensable destacar que el objeto de las acciones de protección no fueron los contratos en si [sic], como sugiere de manera imprecisa y discrecional el referido juez, la prefecta de Santo Domingo y el procurador síndico. El problema jurídico se constreñía a establecer si en la forma de terminar los contratos de manera unilateral y anticipada se violentaron los derechos y garantías constitucionales de los accionantes, los Tribunales no entraron a examinar los contratos porque no era materia de las garantías jurisdiccionales, ni mucho menos, sugirió que la prefectura debería ejecutar el contrato con tal o cual contratista. (Las mayúsculas y resaltados fueron editados del original.)

168.Respecto de los procesos seguidos por el Consorcio Tsáchila y la empresa HeH referentes a las terminaciones de sus respectivos contratos, manifiesta:

es evidente y fuera de toda duda que el objeto de las acciones de protección no fueron los contratos en sí, las decisiones tuvieron relación exclusiva con la forma ilegítima de terminarlos de manera unilateral, razón por la que se dispuso que las cosas vuelvan al estado anterior al de la violación de derechos. No son sentencias contradictorias como infundadamente señalan las autoridades de la prefectura.

[...] La pregunta que se hace la prefecta y el procurador es: ¿cuál de las dos sentencias debo cumplir? la respuesta es evidente [...]: Debía cumplir las dos sentencias, no solo la una, por qué (sic), primero, porque son sentencias independientes la una de la otra, no son contrapuestas ni contradictorias, y segundo, recordemos, que en las referidas acciones de protección se declaró la vulneración de derechos constitucionales en el procedimiento de terminación unilateral y anticipada del contrato. (Las mayúsculas y resaltados fueron editados del original.)

169. Añade también que las sentencias “[...] no disponen que la prefectura deba continuar ejecutando el contrato con tal o cual contratista [...], solo tenía que retomar el procedimiento corregir el defecto que generó la vulneración del derecho y seguir adelante con el procedimiento (terminación unilateral y anticipada).” Por ello, bajo su criterio, no existe una antinomia entre estas decisiones.

170. Sobre la ejecución y el auto de archivo, señala que el juez executor no ejecutó la decisión constitucional, y al respecto señala:

El juez executor lejos de ejecutar integralmente lo resuelto, de manera improcedente dispone el archivo del expediente porque a su criterio la sentencia se había ejecutado integralmente lo que no corresponde a la realidad procesal. La empresa accionante interpone recurso de apelación de dicho auto, el Tribunal de la Corte tras examinar la impugnación determina que no puede atenderse el recurso de apelación, y así lo hace [...]. [A]nte la evidencia inobjetable de no haberse ejecutado integralmente la sentencia, el Tribunal de criterio de mayoría tenía dos escenarios posibles: 1. Dejar que las cosas queden así, se devuelva el expediente al juez executor, en cuyo caso, la sentencia pronunciada se reducía a un mero enunciado, sin trascendencia alguna, [...]; y, 2. Corregir el yerro, esta es la decisión que se asumió, cuyo remedio fue declarar la nulidad del auto de archivo porque no se ajustaba al inciso final del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución [...].

171. Señala también que el hecho de señalar que “ante un incumplimiento de la entidad accionada el camino está previsto en la Constitución, acción por incumplimiento, no tenía por objeto anticipar criterio, porque el Tribunal de apelación carece de competencia para conocer y sustanciar dicha garantía [...]”.

7.1.2.3. Contestación del juez Marco Fabián Hinojosa Pazos

172. El 27 de mayo de 2024, en su informe de descargo, el juez Hinojosa Pazos señaló, en primer lugar, que, desde julio de 2021, se acogió al derecho a la jubilación y está actualmente desvinculado de la Función Judicial. Por este motivo, señala que no se adecúa al primer supuesto de la sentencia 3-19-CN/20 y a lo establecido por el COFJ, puesto que en la actualidad ya no es servidor judicial.

173.Respecto a la impugnación de los dos autos emitidos en fase de ejecución, en cada uno de estos se estableció que él no emitió ningún criterio por haber salvado su voto en la causa principal.

7.1.2.4. Contestación del juez Jorge Efraín Montero Berrú

174.El 20 de mayo de 2024, en su informe de descargo, el juez Montero Berrú señaló que, en la causa 23281-2020-05251, al saber que existió un recurso de apelación en la fase de ejecución en contra del auto de 16 noviembre de 2022, “emit[ió] [un] voto salvado, por considerar que el recurso de apelación interpuesto por la empresa HeH [...], era un recurso indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido, correspondiendo devolverse el proceso al juez de origen.”

175.Indica que, conforme lo señaló en su voto disidente, el auto recurrido “no era apelable, tanto más que el [COGEP], norma supletoria, no prevé dicho recurso, además de considerar que el derecho a recurrir no es absoluto de acuerdo a la sentencia de la Corte Constitucional 003-10-SCN-CC”.

176.Concluye entonces que “no h[a] conocido ni resuelto el recurso de apelación presentado por la empresa HeH, peor aún [ha] entorpecido el trámite para resolver una posible contradicción entre distintas acciones relacionadas con el objeto de la Litis.” Por lo tanto, su conducta no se subsume en ninguna de aquellas previstas en el artículo 109.7 del COFJ, ni tampoco ha vulnerado ningún derecho constitucional.

7.2. Análisis de la conducta judicial sobre la existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia

177.En esta sección, la Corte concluirá lo siguiente sobre las conductas de las autoridades judiciales:

178.El juez Ángel Daniel Pulluquitín Ramón incurrió en error inexcusable al cambiar, sin justificación alguna, la medida de reparación ordenada dentro del proceso 23281-2019-01799, con lo cual se convirtió en un supervisor de un procedimiento de contratación pública alejándose de la naturaleza de la acción de protección y extralimitando sus competencias como juez constitucional.

179.Los jueces provinciales Patricio Armando Calderón Calderón y Galo Efraín Luzuriaga Guerrero incurrieron en manifiesta negligencia al haber tramitado y conocido recursos de apelación en la fase de ejecución de garantías jurisdiccionales.

180. Los jueces Johnny Fabricio Pacheco Concha, Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera y José Luis Alvarado Paredes no incurrieron en manifiesta negligencia ni en error inexcusable al existir una duda razonable respecto a la concesión de un recurso de apelación y por haber justificado debidamente su actuación, puesto que se trataba de autoridades judiciales de primera instancia.

181. Los jueces Jorge Efraín Montero Berrú y Marco Fabián Hinojosa Pazos no incurrieron en manifiesta negligencia ni en error inexcusable, porque, al haber salvado el voto en las respectivas decisiones de las conformaciones de la Corte Provincial, advirtieron que el recurso de apelación no podía ser tramitado ni resuelto al tratarse de un recurso inexistente en fase de ejecución.

182. El COFJ, en atención a la reforma introducida por la disposición ordenada en la sentencia 3-19-CN/20,¹⁰⁹ conceptualizó cada una de las faltas que ameritan una declaratoria jurisdiccional previa. Así, sobre la manifiesta negligencia, el artículo 109 del COFJ, señala:

[L]a negligencia en materia disciplinaria es una forma de culpa que se caracteriza porque (sic) la o el servidor infringe su deber, pero sin el conocimiento del mismo por falta de diligencia o cuidado, al no informarse en absoluto o, de manera adecuada. La manifiesta negligencia hace referencia a una falta gravísima de la jueza, el juez, [...] que acarrea la responsabilidad administrativa por ignorancia, desatención o violación de normas, el incumplimiento del deber constitucional de diligencia y deberes legales que personalmente les corresponde al actuar en una causa y como efecto de lo cual se produce siempre un daño a la administración de justicia y, de manera eventual, a los justiciables y a terceros.¹¹⁰

183. Adicionalmente, sobre esta falta, la sentencia 3-19-CN/20 señaló que, para determinar su existencia, necesariamente debe estar ligada a los “principales deberes, prohibiciones y facultades” que constitucional y legalmente están contemplados para las autoridades judiciales. Así, “[e]stos deberes tienen que estar siempre clara y directamente referidos al ejercicio de la jurisdicción”.¹¹¹

184. Por otra parte, en cuanto al error inexcusable, el artículo 109 del COFJ indica lo siguiente:

Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es

¹⁰⁹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020.

¹¹⁰ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, suplemento, 9 de marzo de 2009, reformado por Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 345, suplemento, 8 de diciembre de 2020.

¹¹¹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 62.

daño porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros[.]¹¹²

185. Al ser un error judicial, la sentencia 3-19-CN/20, especifica que esta infracción conlleva “una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas, o alteración de los hechos referidos a la litis”¹¹³ que implican una “grave equivocación”.¹¹⁴ Se diferencia de la manifiesta negligencia porque esta última alude al “desconocimiento e incumplimiento de un deber relacionado con el trámite y la ritualidad del proceso judicial [...]”.¹¹⁵

186. Una vez establecido el contenido de cada una de las infracciones que serán analizadas, en el siguiente acápite se explicarán las razones por las cuales las autoridades judiciales requeridas incurrieron en dichas conductas.

7.2.1. Conducta del juez Ángel Pulluquitín Ramón como error inexcusable

187. En esta sección, esta Corte determinará que el juez Ángel Pulluquitín Ramón incurrió en error inexcusable debido a que, en la fase de ejecución, cambió la medida de reparación ordenada en la sentencia de la acción de protección sin justificación alguna. Esto provocó que la misma sea contraria a ordenamiento jurídico y que la fase de ejecución se convierta en un proceso de supervisión de la adjudicación de un contrato público, el cual ya había sido terminado unilateralmente.

188. Después de que fue dictada la sentencia favorable para el Consorcio Tsáchila, el 12 de octubre de 2020, el GADP de Santo Domingo puso en conocimiento del juez ejecutor las acciones que había tomado para ejecutar dicha sentencia, así como le informó sobre los procesos iniciados por la empresa HeH. Pese a ello, el 26 de marzo de 2021, este juez ejecutor emitió un auto en el cual ordenó al GADP de Santo Domingo la entrega del anticipo estipulado en el contrato a favor del Consorcio y el inicio de los trabajos para la ejecución de la obra.

189. El GADP de Santo Domingo mostró su inconformidad con este auto, así como le informó que la línea de crédito con el BDE había sido retirada, por lo cual no existía el financiamiento para la ejecución de la obra. Sin embargo, el juez ejecutor mediante auto de 14 abril de 2021, le dispuso al GADP que realice todas las gestiones para ejecutar la sentencia, así como notificó al BDE para que viabilice el cumplimiento de la sentencia.

¹¹² Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, suplemento, 9 de marzo de 2009, reformado por Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 345, suplemento, 8 de diciembre de 2020.

¹¹³ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 64.

¹¹⁴ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 65.

¹¹⁵ *Ibid.*

- 190.** El GADP de Santo Domingo nuevamente comunicó al juez ejecutor respecto de uno de los procesos de acción de protección, en el cual se emitió sentencia a favor de la empresa HeH. A pesar de esto, el 26 de enero de 2022, el juez ejecutor emitió un auto en el que ordenó “al BDE de forma inmediata iniciar una nueva operación financiera, previa la calificación de un nuevo proceso de crédito, a favor del [GADP de Santo Domingo...]”, así como insistió en la entrega del anticipo a favor del Consorcio por el monto de \$5. 277.490,7634 USD. Por ello, el 28 de abril de 2022, el GADP de Santo Domingo realizó el desembolso.
- 191.** Por lo señalado en los párrafos anteriores, este Organismo observa que el juez ejecutor se alejó de su rol de juez constitucional y empezó a ejecutar una medida que no estaba ordenada en la sentencia a favor del Consorcio y que es contraria al ordenamiento jurídico. La sentencia dictada en el proceso de acción de protección 23281-2019-01799, iniciada por el Consorcio Tsáchila, ordenó la nulidad de la resolución GADPSDT-R-AMF-2019-010 de 18 de enero de 2019 con la que se inició el trámite de terminación unilateral del contrato de la obra, así como dejó sin efecto todo el proceso de la terminación unilateral. Esta sentencia en ninguna forma ordenó el reinicio de las obras con el Consorcio, ni tampoco ordenó que empiece a ejecutarse la obra vial objeto del contrato.
- 192.** El artículo 18 de la LOGJCC dispone expresamente que en la sentencia o acuerdo reparatorio “deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse”, con la excepción de la reparación económica. Además, este mismo artículo señala que la “reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida”. Al respecto, esta Corte ha señalado que “[e]sta obligación implica que las medidas deben ser redactadas de forma clara y precisa, a fin de evitar interpretaciones que conlleven el incumplimiento de la reparación en perjuicio de la víctima.”¹¹⁶
- 193.** Adicionalmente, el artículo 21 de la LOGJCC faculta al juez ejecutor a “evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”. Esto de ninguna manera implica que el juez ejecutor, en la modificación de estas medidas, puede invadir otras esferas del ordenamiento jurídico y más aún declarar la existencia de un derecho patrimonial o el cumplimiento de obligaciones de índole contractual pública, como ocurrió en el presente caso.

¹¹⁶ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 42.

- 194.** En su informe de descargo, el juez Pulluquitín Ramón señaló que debido a que la Sala Provincial ordenó “que se restablezca [el] derecho [del Consorcio como accionante] como adjudicatario”, entonces ordenó estas medidas. Además, en su informe señala que el BDE, en la audiencia que convocó, le manifestó que el GADP de Santo Domingo debe presentar “la solicitud y documentos pertinentes para proceder con la línea de crédito”. Bajo su criterio, no existió ningún conflicto de competencias.
- 195.** Sin embargo, para esta Corte, el juez Ángel Pulluquitín Ramón emitió una medida no dispuesta en sentencia y contraria al ordenamiento jurídico tras haber ordenado que el GADP de Santo Domingo tome acciones para ejecutar el contrato para la ejecución de la obra vial. Esto además se agrava cuando el juez executor en algunas ocasiones tuvo conocimiento que existían dos acciones de protección que se litigaban sobre el mismo objeto, pero a favor de la empresa HeH, como fue analizado en el acápite anterior, así como supo que el juez executor Alvarado Paredes intentó iniciar una acción de incumplimiento por la antinomia que existía entre los procesos con el Consorcio Tsáchila y la empresa HeH.
- 196.** Además, al disponer el pago del anticipo del contrato, así como disponer al BDE – entidad que ni siquiera era parte procesal de la acción de protección, ni sujeto obligado por la sentencia dictada– que realice las acciones necesarias para otorgar un crédito a favor del GADP de Santo Domingo, el juez executor actuó por fuera de toda interpretación posible de los artículos 18 y 21 de la LOGJCC. Así, en la fase de ejecución, el juez Pulluquitín Ramón extendió los efectos de la decisión a un tercero que no era parte procesal, actuando por fuera de cualquier ninguna norma procesal para ordenar aquello.¹¹⁷ Esto no solo provocó un daño al GADP de Santo Domingo, como justiciable dentro de esta garantía, sino también al BDE como tercero para que otorgue un crédito que ya había sido terminado unilateralmente. Además, al comenzar a supervisar y dirimir un conflicto relativo a la ejecución de una obra pública, y alejar a la justicia constitucional de la protección de derechos invadiendo otras esferas del ordenamiento jurídico, también generó un daño a la administración de justicia.¹¹⁸
- 197.** Por lo anteriormente expuesto, la actuación del juez Ángel Daniel Pulluquitín Ramón dentro del proceso de acción de protección 23281-2019-01799 se configura en la infracción de error inexcusable, por lo cual resulta necesario que se notifique al Consejo de la Judicatura para el inicio del proceso sancionatorio correspondiente.

7.2.2. Conducta de los jueces provinciales Galo Luzuriaga Guerrero y Patricio Calderón Calderón como manifiesta negligencia

¹¹⁷ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 108.

¹¹⁸ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 99.

198. En esta sección, este Organismo determinará que los jueces provinciales Galo Luzuriaga Guerrero y Patricio Calderón Calderón¹¹⁹ de la Corte Provincial de Santo Domingo incurrieron en una manifiesta negligencia al admitir a trámite y pronunciarse respecto de recursos de apelación en fase de ejecución y, por lo tanto, permitir que el proceso continúe abierto pese a que las autoridades judiciales ejecutoras habían determinado su archivo. Adicionalmente, incurrieron en esta conducta puesto que, al conceder la apelación interpuesta, impidieron el inicio de la acción de incumplimiento por antinomia que quería iniciar el juez ejecutor.

199. En la fase de ejecución de la primera acción de protección planteada por la empresa HeH (juicio 23201-2019-02136), el 20 de enero de 2020, el juez ejecutor de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santo Domingo emitió el auto de archivo de la causa, toda vez que consideró que el GADP de Santo Domingo “dejó sin efecto la Resolución [...], por la que se notifica [a ...] la Compañía Hidalgo e Hidalgo, la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra [...] del contrato [...]”. La empresa HeH solicitó la revocatoria de dicho auto, y en respuesta, el GADP advirtió de una alegada “deslealtad procesal” debido a que dicha empresa tenía conocimiento de la acción planteada por el Consorcio Tsáchila. El juez ejecutor, mediante auto de 5 de febrero de 2020, emitió un nuevo auto para confirmar el archivo de la causa, por lo que la empresa HeH interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.

200. El 24 de junio de 2020, la Sala de la Corte Provincial, en su voto de mayoría firmado por los jueces provinciales Galo Efraín Luzuriaga Guerrero y Patricio Armando Calderón Calderón, señaló que “el Juez de primer nivel ha dispuesto su archivo, sin percatarse del contexto general de la resolución asumida por el superior”, y mencionando el artículo 9 del Código Civil referente a que los actos nulos carecen de valor jurídico, dispuso lo siguiente: “[...] **de oficio declara la nulidad del auto de archivo dictado por el Juez de origen**” (énfasis añadido) (ver párr. 39 *supra*).

201. Después de que el nuevo juez ejecutor tomó conocimiento de la causa y por la información que recibió de las partes, el 2 de septiembre de 2020 emitió otro auto de archivo de la causa. Nuevamente, la empresa HeH solicitó la revocatoria, la cual fue denegada, por lo que interpuso un recurso de apelación en contra de este auto. El 16 de noviembre de 2020, la Sala de la Corte Provincial, en su voto de mayoría, nuevamente conformado por los mismos jueces Luzuriaga y Calderón, señaló:

Finalmente es necesario insistir en que este Tribunal, **no puede pronunciarse sobre el nuevo recurso de apelación que ha sido interpuesto porque no está previsto en la Ley**, el Tribunal ya ha reparado en la improcedencia de subsanar el acto u omisión en el que habría incurrido el Juez ejecutor por este mecanismo si el camino está debidamente

¹¹⁹ La referida autoridad judicial sustanció las dos acciones de protección presentadas por HeH.

diseñado en la misma Constitución. **El accionante tiene legítimo derecho de proponer la garantía jurisdiccional antes citada**, si la sentencia aún no ha sido ejecutada integralmente conforme lo ha expresado de manera reiterada. **Sin más razonamientos de orden legal y constitucional, se dispone devolver el expediente a la Unidad Judicial de origen que, en forma indebida, ha sido remitido a esta Corte Provincial de Justicia Constitucional. El Juez ejecutor tenía que sujetarse a la sentencia dictada por el Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de fecha 13 de septiembre del 2019.** [énfasis añadido]

202.Adicionalmente, en la segunda acción de protección planteada por la empresa HeH (juicio 23281-2020-05251), el juez ejecutor al haber sido advertido por el GADP de Santo Domingo y el Consorcio Tsáchila de que existía otra acción de protección que resultaba contradictoria con el proceso que ejecutaba, emitió un auto el 16 de noviembre de 2021. Mediante este auto, el juez ejecutor dispuso la remisión del proceso a la Corte Constitucional para el inicio de la acción de incumplimiento por antinomia, pero este auto fue apelado por la empresa HeH. Así, el 17 de febrero de 2022, la Sala de la Corte Provincial, en su voto de mayoría, nuevamente conformado por los mismos jueces Luzuriaga Guerrero y Calderón Calderón, después de hacer alusión a la garantía del artículo 93 de la CRE e indicar que la sentencia ya pasó por “autoridad de cosa juzgada” y encontrarse ejecutoriada, señaló:

[...] es necesario precisar que, conforme lo dispone el Art. 172 de la Constitución de la República del Ecuador, los Jueces debemos actuar con la debida diligencia en los procesos de administración de justicia y esta causa ha sido retardada en el despacho por más de un año, de haberse dictado la sentencia por los Jueces de la Corte Provincial de Justicia; en consecuencia de ello, se dispone remitir el expediente al Juez de primer nivel para la ejecución inmediata de la sentencia dictada por el Tribunal de esta Corte.

203.En su informe de descargo, el juez Luzuriaga Guerrero señaló que “es evidente y fuera de toda discusión que el Juez Ejecutor tiene que hacer un análisis minucioso del cumplimiento integral de la sentencia [...]; es decir, no se puede disponer su archivo, so pena de incurrir en desacato”. Además, indica que, en el auto de 16 de noviembre de 2020, manifestaron que no podían “pronunciarse sobre el recurso de apelación que ha sido interpuesto porque no está previsto en la Ley”. Alega también que direccionaron al accionante para que active “la acción constitucional correspondiente”, y que el único recurso de apelación que resolvieron fue el interpuesto en contra de la sentencia de primer nivel. Añade que declararon la nulidad del auto de archivo “para que se cumpla integralmente la sentencia conforme lo dispone el último inciso del referido Art. 21 de la [LOGJCC]” y que es obligación del GADP de Santo Domingo cumplir con las decisiones constitucionales, por lo que la negligencia de esta entidad no puede ser trasladada a los juzgadores.

204.Por su parte, en su informe de descargo, el juez Calderón Calderón manifestó que, a través de las acciones de protección, la Corte Provincial no se pronunció respecto de los contratos, sino únicamente “si en la forma de terminar los contratos de manera

unilateral y anticipada se violentaron los derechos y garantías constitucionales”, así como tampoco “sugirió que la prefectura debería ejecutar el contrato con tal o cual contratista”. Por eso indica que el GADP de Santo Domingo debía cumplir las dos sentencias. Sobre la apelación en contra del primer auto de archivo, señala que el juez ejecutor “lejos de ejecutar integralmente lo resuelto, de manera improcedente disp[uso] el archivo del expediente”, porque la sentencia habría estado ejecutada, pero eso “no correspond[í]a a la realidad procesal”. Por lo que, para “corregir el yerro [...] declarar[on] la nulidad del auto de archivo porque no se ajustaba al inciso final del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución”.

205. Ahora bien, la LOGJCC contempla únicamente la apelación después de la emisión de la sentencia de primera instancia según lo establece el artículo 24. Supletoriamente, se aplica el COGEP, el cual en el inciso segundo del artículo 250 señala: “Se concederán únicamente los recursos previstos en la ley. Serán recurribles en apelación, casación o de hecho las providencias con respecto a las cuales la ley haya previsto esta posibilidad.” Y en particular, sobre la procedencia del recurso de apelación, el artículo 256 señala: “El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. [...]”.

206. De la revisión de las disposiciones del COGEP sobre la fase de ejecución, no hay disposición que faculte el conocimiento y tramitación de un recurso de apelación contra de un auto de archivo, y menos aún que a través del conocimiento de este recurso, se pueda declarar la nulidad del mismo auto. Un recurso de apelación no es un recurso idóneo para impugnar un auto de archivo dictado en fase de ejecución.

207. De tal manera, los jueces Luzuriaga Guerrero y Calderón Calderón no podían conocer, ni resolver los recursos de apelación interpuestos por la empresa HeH en la fase de ejecución de los procesos 23201-2019-02136 y 23281-2020-05251. Pese a que en sus informes de descargo ambos jueces señalan que no resolvieron los recursos de apelación, en la práctica, los efectos que generaron los autos que emitieron los días 24 de junio de 2020 y 16 de noviembre de 2020 del primer proceso mencionado, y el 17 de febrero de 2022 emitido en el segundo proceso no equivalen a no haber conocido ni concedido los recursos de apelación interpuestos, por las siguientes razones:

207.1 El auto emitido el 24 de junio de 2020, declaró la nulidad del auto impugnado y, en consecuencia, permitió que el proceso de ejecución continúe abierto.

207.2 En el auto emitido el 16 de noviembre de 2020, de forma ambigua, pese a señalar expresamente que no podían pronunciarse sobre el recurso interpuesto, los jueces provinciales manifestaron que el juez ejecutor “tenía que sujetarse a la sentencia dictada por el Tribunal de la Corte Provincial”, así como señalaron que el

accionante tenía disponible la vía de la “garantía jurisdiccional contemplada en el Art. 93 de la Constitución”.

- 207.3**El auto emitido el 17 de febrero de 2022 dejó sin efecto el auto de 16 de noviembre de 2021 emitido por el juez ejecutor, ya que, señaló que la causa había sido retardada y estableció que el juez de instancia debía atenerse a lo decidido en la sentencia de la acción de protección. El auto impugnado emitido en noviembre por el juez ejecutor pretendía iniciar la acción de incumplimiento por antinomia y ordenaba la remisión de los procesos a la Corte Constitucional, lo cual fue impedido por los jueces provinciales.
- 208.**En las tres situaciones, lo único que correspondía realizar consistía en devolver la causa sin emitir pronunciamiento alguno por tratarse de un recurso de apelación que no está previsto legalmente. Sin embargo, los jueces provinciales, pese a señalar que no conocieron, ni resolvieron los recursos de apelación, se pronunciaron y dieron un efecto contrario a las decisiones judiciales impugnadas, generando un efecto de concesión de las apelaciones interpuestas.
- 209.**Bajo criterio de esta Corte, al pronunciarse sobre un recurso inexistente, así como permitir que el proceso de ejecución siga abierto indefinidamente, los jueces Luzuriaga y Calderón incumplieron con los deberes de los operadores judiciales establecidos en los numerales 9 y 13 del artículo 130 del COFJ.¹²⁰ Asimismo, al impedir que la acción de incumplimiento por antinomia sea iniciada ante esta Corte Constitucional, no solo violentaron la tutela judicial efectiva al impedir la remisión de los procesos, sino que también no cuidaron por el respeto de los derechos y garantías de las partes, incumpliendo el deber establecido en el numeral 1 del artículo 130.¹²¹ No es válida la argumentación presentada respecto de que en sus decisiones no habrían resuelto las apelaciones interpuestas, cuando el efecto de sus tres decisiones justamente fue el opuesto a los autos impugnados emitidos por los respectivos jueces ejecutores, y en consecuencia, permitieron que el proceso se mantenga abierto, en el primer caso, e

¹²⁰ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, suplemento, 9 de marzo de 2009, reformado por Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 345, suplemento, 8 de diciembre de 2020. El artículo 130 señala: “Art. 130.- Facultades jurisdiccionales de las juezas y jueces.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: [...]”

9. Procurar la celeridad procesal, sancionando las maniobras dilatorias en que incurran las partes procesales o sus abogadas y abogados; [...]

13. Rechazar oportuna y fundamentadamente las peticiones, pretensiones, excepciones, recon convenciones, incidentes de cualquier clase, que se formulen dentro del juicio que conocen, con manifiesto abuso del derecho o evidente fraude a la ley, o con notorio propósito de retardar la resolución o su ejecución. [...]”

¹²¹ “Art. 130.- Facultades jurisdiccionales de las juezas y jueces.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: 1. Cuidar que se respeten los derechos y garantías de las partes procesales en los juicios [...]”.

impidieron el inicio de una acción de competencia exclusiva de la Corte Constitucional pese a que existía evidencia sólida sobre una posible contradicción, en el segundo caso.

210. Estas actuaciones trajeron consigo una afectación a la seguridad jurídica en perjuicio de los justiciables, toda vez que las decisiones de mayoría de la Corte Provincial de Santo Domingo impidieron el cierre del proceso de la acción de protección y contradijeron lo emitido por los jueces ejecutores careciendo de competencia para ello. Asimismo, esta afectación también trastoca a la administración de justicia al haber permitido que el proceso retorne donde los jueces ejecutores, especialmente con un segundo pronunciamiento ambiguo sobre el efecto de dicha decisión, y que causaba incertidumbre respecto de la validez o no del archivo. Esta afectación al sistema de justicia se vio agravada por haber impedido el inicio de la acción de incumplimiento por antinomia pese a haber sido advertidos sobre posibles contradicciones. Al haberse pronunciado sobre un recurso que la ley procesal no prevé e impedir el inicio de una acción ante este Organismo, la actuación de ambos jueces en su voto de mayoría notoriamente contrarió la celeridad que deben tener los procesos de garantías y generó una expectativa innecesaria sobre la ejecución de una decisión judicial, así como vulneró la tutela judicial efectiva generando un claro efecto dañoso.

211. Por lo anteriormente expuesto, al haber tramitado un recurso que la ley no prevé en la fase de ejecución de garantías jurisdiccionales, haber mantenido abierto este proceso generando una expectativa innecesaria sobre el cumplimiento de una sentencia, y haber impedido el inicio de una acción de incumplimiento por antinomia, esta Corte determina que los jueces Galo Efraín Luzuriaga Guerrero y Patricio Armando Calderón Calderón incurrieron en una manifiesta negligencia, y por lo tanto, corresponde notificar esta declaratoria al Consejo de la Judicatura para el inicio del procedimiento sancionador respectivo.

7.2.3. Conducta de los jueces Johnny Fabricio Pacheco Concha, Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera y José Luis Alvarado Paredes

212. En esta sección, este Organismo determinará que los jueces Johnny Fabricio Pacheco Concha, Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera y José Luis Alvarado Paredes, jueces ejecutores de las acciones de protección planteadas por la empresa HeH no incurrieron en una conducta que se pueda constituir como manifiesta negligencia o error inexcusable, dado que existe una legítima interpretación en virtud de la jurisprudencia constitucional existente que sirvió como respaldo a sus actuaciones, y por lo tanto, no ocasionaron ningún daño que amerite la declaratoria del cometimiento de alguna de estas infracciones.

213. Los jueces Johnny Pacheco Concha y Nerys Zambrano Vera fueron los jueces ejecutores en la primera acción de protección planteada por la empresa HeH (juicio

23201-2019-02136), y ambos, en distintos momentos procesales, emitieron autos de archivo de la causa por considerar que la decisión ya estaba cumplida. Vale señalar también que, el segundo juez le sucedió al primero después de que este se haya excusado, por considerar que la causa ya debió haber sido archivada. Así, el 20 de enero de 2020, el juez Pacheco Concha emitió el primer auto de archivo, el cual fue ratificado mediante el auto de 5 de febrero del mismo año. Sobre este segundo auto, la empresa HeH interpuso recurso de apelación, y la decisión de mayoría de la Sala Provincial consistió en declarar la nulidad de este archivo, conforme ya fue analizado en la sección anterior. Después de su excusa en julio de 2020, el juez Zambrano Vera, al ser el nuevo ejecutor de la causa, el 2 de septiembre del mismo año emitió otro auto de archivo, y pese a la apelación concedida por la Sala Provincial, el 9 de diciembre del mismo año, este juez reiteró el archivo de la causa.

- 214.** En relación con la tercera acción de protección (juicio 23281-2020-05251, segundo proceso planteado por la empresa HeH), el 14 de julio de 2021, el juez José Luis Alvarado Paredes de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo ordenó que se reinicien los trabajos embargo, después de los escritos del GADP, de la PGE y del Consorcio, el 16 de noviembre de 2021, este juez revocó dicha providencia. En esta misma providencia ordenó que el proceso sea remitido a la Corte Constitucional para el inicio de la acción de incumplimiento por antinomia (ver párr. 60 *supra*). Este auto fue apelado por la empresa HeH, por lo que la Sala Provincial en su voto de mayoría impidió el inicio de la acción de incumplimiento, como fue señalado en la sección anterior.
- 215.** En la primera acción planteada por la empresa HeH, sobre los autos de archivo emitidos los días 5 de febrero y 2 de septiembre de 2020 por los jueces ejecutores Pacheco Concha y Zambrano Vera, dicha empresa interpuso los respectivos recursos de apelación. Mientras que, en la segunda acción, el juez ejecutor Alvarado Paredes, en su auto de 16 de noviembre de 2021, ordenó el inicio de la acción de incumplimiento por antinomia, pero después de la apelación concedida por la mayoría de la Sala Provincial a favor de la empresa HeH, no ocurrió el inicio de tal acción.
- 216.** Al respecto, los tres jueces ejecutores en sus informes de descargo sostienen que las apelaciones debían ser remitidas a la Corte Provincial basándose principalmente en la regla jurisprudencial establecida en la sentencia 001-10-PJO-CC, así como en el deber de garantizar el derecho a recurrir. Además, por esta misma regla, los jueces ejecutores advierten que la calificación o admisión de la procedencia o concesión del recurso está totalmente fuera de su competencia, y eso le compete únicamente a la Corte Provincial. Además, que la regla señalada no hace una distinción frente a los distintos tipos de actuaciones procesales que pueden ser apeladas, sin que se señale expresamente que esta regla únicamente aplica para las sentencias. Uno de los jueces también alega que, pese a que la LOGJCC no contiene disposiciones relativas al recurso de apelación en

la fase de ejecución de garantías, en el COGEP podría existir la duda de la posibilidad de interponerlo, ya que, el artículo 256 del COGEP reconoce la posibilidad de que exista apelación en contra de autos interlocutorios, como lo sería un auto de archivo. Incluso, señala que la negativa al trámite de la apelación hubiera generado un daño a la parte que lo interpuso por tratarse de una decisión definitiva como el cierre del proceso y que, al tratarse del derecho a recurrir, este debe ser interpretado de la forma más favorable según el artículo 11 numeral 5 de la CRE.

217. Por lo anterior, los jueces ejecutores sostienen esencialmente en sus informes que su actuación estuvo basada en una legítima interpretación de la regla jurisprudencial y normas procesales existentes, con la finalidad de garantizar los derechos de los justiciables frente a la duda existente. Por este motivo, alegan que sus conductas no pueden constituirse en error inexcusable o manifiesta negligencia.

218. Ahora bien, esta Corte toma nota que la sentencia 001-10-PJO-CC, en efecto, sin atenerse a resolver el caso concreto, dictó reglas jurisprudenciales “con el carácter *erga omnes*” aplicables a casos futuros y al trámite de las garantías jurisdiccionales. Así, sobre la interposición de apelación en acciones de garantías jurisdiccionales, la regla de esta sentencia señala textualmente lo siguiente:

1.1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan garantías jurisdiccionales, se encuentran impedidos para calificar la procedencia de un recurso de apelación. Su labor se limita a recibir el recurso interpuesto y remitir el mismo junto con el proceso, a la autoridad competente.

1.2. Las juezas y jueces constitucionales para asegurar el ejercicio de las garantías jurisdiccionales reconocidas en el artículo 86 de la Constitución de la República y del principio *iura novit curia* no podrán justificar la improcedencia de una garantía jurisdiccional, como tampoco de los recursos y etapas procesales, en la falta de enunciación de la norma, motivación u oscuridad de las pretensiones; es su deber subsanar dichas deficiencias y continuar con la sustanciación de la causa.

219. Al respecto, este Organismo puede observar que, en efecto, la regla señala expresamente que ante el recurso de apelación las autoridades judiciales de primera instancia “se encuentran impedidas para calificar [su] procedencia” del recurso, y que su deber consiste en remitirlo a la autoridad competente. Además, esta misma regla no realiza una distinción en relación a si esta era aplicable únicamente ante apelaciones presentadas en contra de sentencias. Aunque en la sección anterior, este Organismo ya analizó que se trataba de un recurso inexistente, también considera que los jueces ejecutores tenían una duda legítima por un precedente emitido por este Organismo, y que además, si lo inobservaban lo hubieran contradicho abiertamente.

220. A diferencia de otras ocasiones en los que la Corte Constitucional ha declarado el cometimiento de la infracción de error inexcusable, manifiesta negligencia o dolo porque las autoridades judiciales actuaron abiertamente en contra de normas

expresas,¹²² en esta ocasión, la Corte determina que puede existir una duda legítima y que en las actuaciones de los juzgadores ejecutores no hubo mala fe, ni una interpretación irrazonable o por fuera de toda posibilidad interpretativa o fáctica aceptable, ni descuido en la tramitación de las causas bajo su conocimiento. Más aún, cuando los jueces Concha y Zambrano intentaron archivar el proceso que conocían por considerarlo cumplido, así como el juez Alvarado intentó iniciar una acción de incumplimiento por antinomia debido a las advertencias que recibió sobre las posibles contradicciones entre los procesos.

221. Asimismo, debido a que elevaron estos recursos, este Organismo no verifica que esta conducta haya sido dañosa por sí misma. El daño, como fue analizado en la sección anterior, fue producido por las autoridades judiciales de segunda instancia puesto que en sus decisiones de mayoría emitieron decisiones que, en la práctica, contradijeron las decisiones de estas autoridades judiciales ejecutoras, y mantuvieron abierto un proceso, así como impidieron la tramitación de una acción ante este Organismo.

222. En consecuencia, las conductas de los jueces ejecutores Johnny Fabricio Pacheco Concha, Nerys Oriol Bartolo Zambrano Vera y José Luis Alvarado Paredes, por elevar a trámite el recurso de apelación en fase de ejecución de garantías, no constituyen manifiesta negligencia o error inexcusable.

7.2.4. Conducta de los jueces Jorge Efraín Montero Berrú y Marco Fabián Hinojosa Pazos

223. En esta sección, la Corte determinará que los jueces provinciales Jorge Efraín Montero Berrú y Marco Fabián Hinojosa Pazos no incurrieron en manifiesta negligencia, ni en error inexcusable debido a que emitieron sus respectivos votos salvados oponiéndose a la decisión de mayoría.

224. El 24 de junio de 2020, la mayoría de la Sala de la Corte Provincial emitió el auto en el que declaró la nulidad del auto de archivo en el proceso 23201-2019-02136. En la razón de dicha decisión, constó que el entonces juez Marco Hinojosa Pazos no emitió ningún pronunciamiento y, por lo tanto, salvó su voto y no fue parte del criterio de mayoría de esta Sala (ver párr. 39 y nota al pie 55 *supra*). En el mismo sentido ocurrió con el auto emitido el 16 de noviembre de 2020 (ver párr. 45 y nota al pie 59 *supra*), y el exjuez Hinojosa tampoco emitió un pronunciamiento al respecto porque salvó su voto en la decisión de mayoría.

¹²² CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párrs. 86, 92 y 93; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 193 y 194; sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párrs. 152 a 156.

225. En cuanto al proceso 23281-2020-05251, fue emitido el auto de 16 noviembre de 2021, con el cual se pretendía iniciar la acción de incumplimiento por antinomia ante este Organismo (ver párr. 60 *supra*). Por la apelación interpuesta en contra de este auto, la Sala impidió el inicio de dicha acción, pero el juez Jorge Efraín Montero Berrú no formó parte de la decisión de mayoría y emitió su voto salvado. Este juez señaló que, el derecho a recurrir no es absoluto, puesto que ya hubo un pronunciamiento de apelación de la decisión de primera instancia, por lo que el proceso corresponde ser devuelto a la Unidad Penal “por indebidamente interpuesto el recurso de apelación y por ilegalmente concedido, a fin de que se continúe con la tramitación del proceso”.
226. En sus informes de descargo, el exjuez Hinojosa Pazos aclaró que se acogió al derecho a la jubilación, por lo que ya no ejercía su cargo, y que él no emitió algún criterio porque salvó su voto en la causa principal. Por otra parte, el juez Montero manifestó que el auto recurrido “no era apelable, tanto más que el [COGEP], norma supletoria, no prevé dicho recurso [...]”, así como tampoco entorpeció el inicio de la acción de incumplimiento por antinomia.
227. De esta manera, al haber constatado que las decisiones emitidas por ambos jueces se alejaron de las decisiones de mayoría y no concedieron recursos de apelación que no debieron haber sido resueltos, es posible para esta Corte confirmar que los jueces Marco Fabián Hinojosa Pazos y Jorge Efraín Montero Berrú no incurrieron en ninguna conducta que pueda constituirse como error inexcusable o manifiesta negligencia.

8. 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. **Aceptar** la acción de incumplimiento por antinomia jurisprudencial **21-22-IS**.
2. **Declarar** la antinomia jurisdiccional de las sentencias de los procesos 23281-2019-01799, 23201-2019-02136 y 23281-2020-05251.
3. **Disponer** el archivo en su totalidad de los procesos 23281-2019-01799 y 23281-2020-05251, al existir medidas que contravienen el ordenamiento jurídico.
4. **Ratificar** el archivo del proceso 23201-2019-02136.

5. **Declarar** que los jueces Patricio Armando Calderón Calderón y Galo Efraín Luzuriaga Guerrero por sus conductas en los procesos 23201-2019-02136 y 23281-2020-05251 incurrieron en manifiesta negligencia.
6. **Declarar** que el juez Ángel Pulluquitín Ramón Falta por su conducta en el proceso 23281-2019-01799 incurrió en un error inexcusable.
7. **Notificar** al Consejo de la Judicatura sobre la declaratoria realizada sobre las conductas de los jueces Ángel Daniel Pulluquitín Ramón, Patricio Armando Calderón Calderón y Galo Efraín Luzuriaga Guerrero, para el inicio de los respectivos procedimientos sancionadores y también a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.
8. Notifíquese publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 21-22-IS/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia 21-22-IS/24 (“**sentencia**”), con base en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente al no coincidir con algunas de las razones en las que se sustenta.
2. En la sentencia, se declaró la antinomia jurisdiccional de las decisiones dictadas de los procesos 23281-2019-01799, 23201-2019-02136 y 23281-2020-05251; se dispuso el archivo total de los procesos 23281-2019-01799 y 23281-2020-05251; se ratificó el archivo dictado en el proceso 23201-2019-02136; se declaró la manifiesta negligencia y error inexcusable de algunos de los juzgadores que participaron en la fase de ejecución de las sentencias dictadas dentro de las causas mencionadas; y, se dispuso notificar al Consejo de la Judicatura, así como a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, sobre dicha declaratoria.
3. El motivo de mi desacuerdo está relacionado específicamente con: la necesidad de acotar la excepcionalidad de la declaratoria de inejecutabilidad jurídica de sentencias ejecutoriadas [3.1 y 3.2]; y, los motivos por los cuales la sentencia consideró que las sentencias dictadas en los casos 23281-2019-01799 y 23281-2020-05251 son inejecutables [3.3 a 3.6].
 - 3.1 La sentencia de mayoría reconoce que, ante “la existencia de una antinomia jurisdiccional corresponde decidir cuál de las sentencias deberá prevalecer”, apreciación con la que estoy de acuerdo. Más adelante, la sentencia indica, en esencia, que toda vez que las medidas dictadas son inejecutables, corresponde declarar el archivo de las causas 23281-2019-01799 y 23281-2020-05251. Comprendo que, efectivamente, existen razones para declarar que ambas sentencias son inejecutables. No obstante, considero que, previo a declarar la inejecutabilidad jurídica de alguna decisión, es necesario realizar un análisis razonado y explícito respecto de la existencia de una contravención del ordenamiento jurídico, que, para imposibilitar su cumplimiento, debe ser expresa y manifiesta.

3.2 Lo anterior con la finalidad de evitar abrir una puerta peligrosa que permita que, a través de esta acción, que no tiene plazo de prescripción, no pasa por fase de admisión, y no es estricta en cuanto al principio dispositivo y los cargos que se presentan en la demanda, se logre el mismo resultado que tendría la presentación oportuna de una acción extraordinaria de protección bien fundamentada, a saber, la posibilidad de dejar sin efecto decisiones judiciales ejecutoriadas. Esto es aún más evidente en el presente caso, en el que se inadmitieron las acciones extraordinarias de protección presentadas y aun así, a través de una acción destinada a sancionar el incumplimiento de las sentencias que se impugnaron en la acción extraordinaria de protección inadmitida, se logra declarar su inejecutabilidad. Incluso, la necesidad de respetar la excepcionalidad de la declaratoria de inejecutabilidad jurídica de sentencias ejecutoriadas tiene por finalidad evitar una revisión del fondo de la garantía jurisdiccional y, por lo tanto, que la Corte Constitucional se transforme en una nueva instancia en este tipo de procesos, con la finalidad de adoptar o revocar decisiones que debieron ser adoptadas o revocadas por las autoridades judiciales de primera y/o segunda instancia.

3.3 Por otro lado, en la sentencia dictada dentro de la acción de protección **23281-2019-01799** —relativa al contrato adjudicado al Consorcio Tsáchila— se declaró la nulidad de la resolución mediante la cual se inició el trámite de terminación unilateral del contrato, así como del proceso de terminación unilateral del contrato, entre otras medidas. Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional, en la sentencia de mayoría, explica que el juez ejecutor, basado en su competencia modulativa, dispuso medidas contrarias al ordenamiento jurídico, específicamente, la entrega de un anticipo, la reanudación de los trabajos contratados y la concesión del financiamiento necesario para el pago de las obras, por quien no fue parte en el proceso de garantía.

3.4 Si bien estoy de acuerdo con la apreciación de la sentencia relativa a que el juez ejecutor “modific[ó] las medidas con la finalidad de desvirtuar el sentido de la reparación y act[uó] fuera del ámbito de sus competencias”, considero que aquello era un motivo para declarar que las medidas modulativas —mas no la sentencia— eran contrarias al ordenamiento jurídico. En tal virtud, considero que la sentencia de mayoría debió ahondar en los motivos por los cuales la existencia de la sentencia dictada en el caso 23281-2019-01799 era contraria al ordenamiento jurídico —identificando expresamente las normas inobservadas— y, en consecuencia, inejecutable.

3.5 En la acción de protección **23281-2020-05251** —relativa al contrato adjudicado a Hidalgo e Hidalgo—, se resolvió dejar sin efecto el oficio que notificó la terminación unilateral del contrato. El juez ejecutor dispuso el reinicio de los trabajos, aunque más adelante revocó dicha disposición y archivó la causa. A partir de aquello, la sentencia de mayoría razona:

3.5.1. Que Hidalgo e Hidalgo, los jueces ejecutores y la Corte Provincial buscaron el reinicio de la construcción de la obra por parte de esta compañía.

3.5.2. Que en el caso se resolvieron recursos inoficiosos no contemplados para el cumplimiento de la medida.

3.5.3. Que “la medida de reiniciar los trabajos de obra vial dispuesta en fase de ejecución [...] se ordenó pese a la inexistencia de presupuesto”.

3.6 A mi criterio, lo señalado en el párrafo 3.4.1 *ut supra* no considera que finalmente la disposición de reinicio de las obras fue revocada. Por otro lado, no coincido con las apreciaciones identificadas en los párrafos 3.4.2 y 3.4.3 *ut supra*, pues, desde mi punto de vista, las actuaciones de las partes y de las judicaturas en la fase de ejecución y la orden de reinicio de trabajos pese a la falta de presupuesto no justifican la declaratoria de inejecutabilidad de la sentencia. En tal sentido, considero que la sentencia de mayoría debió también ahondar en las razones por las cuales la existencia de la sentencia dictada en el caso 23281-2020-05251 era contraria al ordenamiento jurídico, para lo cual, desde mi visión, era necesaria la identificación expresa de las normas que fueron inobservadas.

- 4.** Por lo expuesto, respetuosamente disiento del análisis realizado en la sentencia 21-22-IS/24 respecto de los motivos por los cuales consideró que las sentencias dictadas en los casos 23281-2019-01799 y 23281-2020-05251 son contrarias al ordenamiento jurídico y, por lo tanto, inejecutables. El estándar para declarar la inejecutabilidad de una sentencia en una acción de incumplimiento es estricto y, por lo tanto, la Corte Constitucional debe cumplir una carga argumentativa alta para realizar tal declaratoria. Esta carga argumentativa debe incluir los motivos por los cuales considera que la medida es expresa y manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico, incluyendo una referencia específica a las normas que han sido contravenidas. En caso contrario, se abriría la peligrosa posibilidad de que la Corte Constitucional exceda sus competencias en el ámbito de la acción de incumplimiento, adoptando decisiones que solo le correspondería adoptar en el contexto de una acción

extraordinaria de protección o —peor aún— en el contexto de la garantía jurisdiccional de origen.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 21-22-IS fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL