

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

## CASO 13-22-IS

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

#### SENTENCIA 13-22-IS/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo al verificar que no se configura una antinomia jurisdiccional entre las decisiones dictadas en los procesos judiciales 23281-2019-03534 y 23281-2020-05375. Adicionalmente, acepta la acción de incumplimiento presentada por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo al verificar que existió un defectuoso cumplimiento de la sentencia dictada en el proceso 23281-2019-03534, en tanto el juez ejecutor mantuvo vigentes medidas de reparación pese a que la sentencia estaba cumplida.

#### 1. Antecedentes procesales

##### 1.1. Proceso número 23281-2019-03534 (“proceso 1”)

1. El 04 de agosto de 2019, Pedro Manuel Chavarría Pinargote y Jaime Felipe Salvatierra Baquedano, presidente y gerente general de la Compañía de Transporte de Pasajeros en Taxis Provincia Tsáchila Comprovtsa S.A. (“**Comprovtsa S.A.**”), presentaron una acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo (“**EPMT-SD**”). Impugnaron el oficio EPMT-SD-GTRANSP-2019-265-OF, de 15 de abril de 2019, y las acciones de retención de vehículos y sanción a conductores por presuntamente no estar autorizados para prestar el servicio de transporte.<sup>1</sup>
2. En sentencia de 09 de junio de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de Los Tsáchilas (“**juez ejecutor**”) aceptó la demanda; declaró la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la

<sup>1</sup> En el oficio impugnado, se negó la disponibilidad de cupos solicitada en razón de que “NO hay disponibilidad de cupos, para la modalidad de TAXI CONVENCIONAL. Y en virtud de lo que establece el artículo 2 del Decreto 975, enuncia de forma específica quienes vayan a prestar servicio público o comercial deben solicitar autorización a la ANT o a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que han asumido la competencia, antes de constituirse jurídicamente”. Se alegó la vulneración de los derechos al trabajo, a la libre empresa, a la vida digna, a la vida y de petición.

seguridad jurídica; y, ordenó medidas de reparación.<sup>2</sup> Las partes procesales solicitaron aclaración y ampliación y, en auto de 18 de agosto de 2020, el juez ejecutor amplió la sentencia.<sup>3</sup> El gerente general de la EPMT-SD interpuso recurso de apelación.

3. El 17 de noviembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas aceptó el desistimiento del recurso de apelación solicitado por el gerente general de la EPMT-SD.<sup>4</sup>
4. En auto de 26 de agosto de 2021, el juez ejecutor declaró el cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 y ordenó el archivo del proceso. En auto de 28 de septiembre de 2021, el juez ejecutor negó los recursos de ampliación, revocatoria y reforma del auto de archivo que fueron presentados por las partes procesales.
5. El 04 de noviembre de 2021, Comprovtsa S.A. informó al juez ejecutor que dentro de la acción de protección 23281-2020-05375 se declaró la nulidad del estudio de oferta y demanda de transporte comercial elaborado el 21 de septiembre de 2020 por la EPMT-SD en cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020. Alegó que “el objeto primordial sobre el que versa la discusión (informe de factibilidad) constitucional que se ventila en su judicatura quedó sin efecto”.<sup>5</sup> El 11 de noviembre de 2021, la EPMT-SD señaló que el archivo del proceso se encuentra ejecutoriado y que le corresponde al juez ejecutor rechazar los pedidos de Comprovtsa. S.A.
6. En auto de 22 de noviembre de 2021, el juez ejecutor dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional a fin de que dirima el conflicto entre las decisiones

---

<sup>2</sup> Como medidas de reparación: **(i)** declaró la nulidad del proceso administrativo en el cual se negó la solicitud de concesión de cupos a partir de la solicitud presentada por Comprovtsa S.A.; **(ii)** retrotrajo el proceso administrativo al momento en que se realizó la solicitud y dispuso que, en el plazo de 120 días, la entidad accionada retome el trámite del proceso administrativo; **(iii)** dispuso la devolución de los vehículos que han sido retenidos por la negativa de concesión de cupos; y, **(iv)** ordenó la elaboración de un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo.

<sup>3</sup> Se amplió la sentencia en el sentido de que la declaratoria de nulidad del proceso administrativo, no obsta a que la compañía accionante pueda presentar “una nueva petición” y se agregó como medidas de reparación, mientras se sustancia el proceso administrativo ante la entidad accionada, que: **(i)** la Superintendencia de Compañías mantenga la suspensión de cualquier proceso contra la compañía accionante y **(ii)** se autoriza la prestación del servicio provisional de transporte a Comprovtsa S.A. Adicionalmente, se negó el recurso de aclaración de la EPMT-SD.

<sup>4</sup> En el auto consta: “mediante escrito de fecha miércoles 14 de octubre del 2020, comparece el Ing. Héctor Horacio Fiallo Sandoval, Gerente General de la EPMT-SD, desistiendo del recurso de apelación, por lo que se señaló día y hora para que el mismo comparezca a reconocer su firma y rúbrica, diligencia que se llevó a cabo el día de 05 de noviembre del 2020, a las 15h00, [...] como se observa de foja 32, en el cual consta el Acta de Reconocimiento de Desistimiento y en el que suscribe el señor Ing. Héctor Horacio Fiallo Sandoval, Gerente General de la EPMT-SD; el Juez Ponente y la Secretaria relatora”.

<sup>5</sup> En oficio 755-UJPT-SDT-REVE de 08 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo puso en conocimiento del juez ejecutor lo resuelto en primera instancia dentro de la causa 23281-2020-05375.

presuntamente contradictorias dictadas en las causas 23281-2019-03534 y 23281-2020-05375.

7. El 24 de noviembre de 2021, Comprovtsa S.A. alegó el incumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020.<sup>6</sup> El 26 de noviembre de 2021, el juez ejecutor ordenó la suspensión de todo acto administrativo emitido por la EPMT-SD hasta que la Corte Constitucional resuelva su pedido.<sup>7</sup> En auto de 14 de diciembre de 2021, el juez ejecutor aclaró que la suspensión “se refiere a todo acto relacionado con el presente proceso y específicamente con relación al informe de factibilidad que en este proceso fue dispuesto [...] lo que no limita la planificación, regulación y control de la entidad accionada en su diaria gestión”.
8. El 30 de noviembre de 2021, la EPMT-SD interpuso recurso de revocatoria respecto del auto de 26 de noviembre de 2021. En auto de 25 de enero de 2022, el juez ejecutor estableció que “una vez que la causa retorne a este despacho el suscrito proveerá lo que en derecho corresponda”.
9. En auto de 17 de febrero de 2022, el juez ejecutor dispuso que la EPMT-SD cumpla lo dispuesto en el auto de 26 de noviembre de 2021 “con respecto a la no ejecución de actos administrativos relacionados con el estudio de factibilidad ya señalado”. El 18 de febrero de 2022, la EPMT-SD alegó el “cumplimiento defectuoso” de la sentencia de 09 de junio de 2020<sup>8</sup> y solicitó que se remita un informe a la Corte Constitucional “argumentando sobre las razones del cumplimiento defectuoso del fallo”.
10. El 14 de febrero y 25 de octubre de 2023, Comprovtsa S.A. solicitó al juez ejecutor dictar medidas para asegurar el cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020. El 30 de octubre de 2023, la EPMT-SD solicitó rechazar el pedido de Comprovtsa S.A. En auto de 16 de enero de 2024, el juez ejecutor dispuso que “en tanto no existe

---

<sup>6</sup> El 26 de noviembre de 2021, la EPMT-SD sostuvo que el archivo del proceso se encuentra ejecutoriado y que le corresponde al juez ejecutor rechazar los pedidos de Comprovtsa. S.A.

<sup>7</sup> Adicionalmente, dispuso oficiar a: (i) la Fiscalía General del Estado a fin de que dé inicio a la correspondiente investigación por el delito de incumplimiento de orden legítima de autoridad competente por el incumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020; (ii) la EPMT-SD a fin de que remita certificaciones de las cuales conste “la estructura organizacional [...] con la singularización de las funciones de cada servidor de dicha institución, así como su nombre y número de cédula, con el fin de identificar los funcionarios que están incumpliendo con las medidas de reparación”, la identificación de la persona a cargo de los agentes de tránsito, “señalando de manera específica lo referente a la fecha 24 de noviembre de 2021” (fecha en la que el agente de tránsito Edwin Ramiro Cando Quishpe habría citado a un conductor de Comprovtsa S.A. y retenido su vehículo) y copias del acto con el cual se ordenó los respectivos operativos; y, (iii) al agente de tránsito Edwin Ramiro Cando Quishpe y a la EPMT-SD “a efecto que certifique quien le dio la orden para la retención de vehículos e (sic) emisión de boletas con sanciones para [...] COMPROVTSA S.A.”.

<sup>8</sup> La EPMT-SD alegó que existe cumplimiento defectuoso “por emitir actos procesales posteriores al auto de archivo del proceso constitucional, que no guarda relación con el fallo y las medidas de reparación integral que fueron cumplidas oportunamente”.

pronunciamiento de [la Corte Constitucional] [...] el proceso se remita a la Unidad de Archivo Central, una vez que exist[a] el pronunciamento por parte de la Corte Constitucional se dispondrá lo que en derecho corresponda”.

## 1.2. Proceso número 23281-2020-05375 (“proceso 2”)

11. El 11 de octubre de 2020, Justo Vitalino Romero Álava, Luis Eduardo Ulloa Aguilar y Ramón Llunior Álava Lucas, representantes de las precompañías SERVIMOTOS23 S.A., FULLMOTOALLURIQUIN S.A. y TRANSLUNIORMOTOS S.A., presentaron una acción de protección<sup>9</sup> en contra de la EPMT-SD, impugnando varias negativas respecto de solicitudes relativas a sus actividades de transporte de pasajeros.<sup>10</sup>
12. En sentencia de 16 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de Los Tsáchilas, aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación.<sup>11</sup> La EPMT-SD interpuso recurso de apelación.
13. En sentencia de 30 de junio de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y dejó sin efecto las medidas de reparación dictadas. En

---

<sup>9</sup> Los accionantes también solicitaron, como medida cautelar, que “se nos permita laborar en la jurisdicción de la Parroquia Luz de América y sus sectores aledaños, sin que nuestros vehículos sean retenidos ni sancionados nuestros conductores”. En auto de 16 de octubre de 2020, se aceptó la medida cautelar a fin de “permitir la labor en la jurisdicción de la Parroquia Luz de América y sus sectores aledaños a los conductores de las Pre Compañías SERVIMOTOS23 S.A., FULLMOTOALLURIQUIN S.A. y TRANSLUNIORMOTOS S.A.”.

<sup>10</sup> Al respecto, se refirieron a las siguientes respuestas recibidas por parte de la EPMT-SD: (i) “en la actualidad no existe disponibilidad de cupos para ninguna modalidad de transporte comercial ni público”; (ii) se realizó “el proceso de cierre de modalidades, por cuanto deberá esperar al nuevo Estudio de Necesidades de Oferta y Demanda de Transporte Comercial correspondiente al periodo 2023-2027”; (iii) “no es posible acceder a su solicitud de realización de estudio de necesidades...adicionalmente, al no existir el estudio de necesidad la modalidad de tricimotos no está abierta en el Cantón Santo Domingo, razón por la cual no es procedente realizar el informe previo de constitución jurídica”; y, (iv) “es negativa la necesidad de la creación de la modalidad de TRICIMOTOS para el cantón Santo Domingo”. Se alegó la vulneración de los derechos de petición, motivación, igualdad, trabajo, libertad de empresa, vida digna, vida, libre tránsito y alimentación.

<sup>11</sup> El juez consideró que se vulneraron los derechos al trabajo, a la dignidad humana y a la seguridad jurídica. Declaró la nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-030-2018 relativo al estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial correspondiente al periodo 2019-2023 así como del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I relativo al estudio de oferta y demanda del transporte que se elaboró en cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 dictada dentro del proceso 1. Adicionalmente, ordenó que la EPMT-SD “otorgue el informe de factibilidad a los accionantes [...] concediéndoles el permiso de operaciones; así mismo de las empresas que justifiquen estar constituidas y ejerciendo su derecho al trabajo, con antelación a la presentación de esta Acción de Protección” que hayan sido afectadas por los estudios dejados sin efecto.

auto de 10 de agosto de 2022, se negó el recurso de aclaración interpuesto por los accionantes.

14. El 12 de septiembre de 2022, Justo Vitalino Romero Álava, Luis Eduardo Ulloa Aguilar y Ramón Llunior Álava Lucas, representantes de las precompañías SERVIMOTOS23 S.A., FULLMOTOALLURIQUIN S.A. y TRANSLUNIORMOTOS S.A., presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de junio de 2022 (causa número 2748-22-EP).
15. En auto de 30 de marzo de 2023, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, inadmitió a trámite la demanda presentada.

### **1.3. Trámite ante la Corte Constitucional**

16. El 25 de enero de 2022, el juez ejecutor remitió a la Corte Constitucional el auto de 22 de noviembre de 2021 (párr. 6 *ut supra*). Por sorteo electrónico de la misma fecha, le correspondió el conocimiento de la causa 13-22-IS a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
17. El 15 de marzo de 2022, Héctor Horacio Fiallo Sandoval, gerente general de la EPMT-SD presentó, dentro de la causa 13-22-IS, una acción de incumplimiento “por defectuosa ejecución del fallo” dictado en el proceso 1, directamente ante la Corte Constitucional.
18. El 22 de febrero de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento de la presente causa.
19. En auto de 12 de abril de 2024, la jueza ponente solicitó al juez ejecutor del proceso 1, a la EPMT-SD y a Comprovtsa S.A. enviar informes actualizados respecto de las demandas presentadas.
20. En auto de 09 mayo de 2024, el Pleno del Organismo rechazó la solicitud de medidas cautelares presentada por el gerente general de EPMT-SD en su demanda.

## **2. Competencia**

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 a 164 de la

LOGJCC. Adicionalmente, conforme a la sentencia 1-10-PJO-CC, este Organismo es competente para revisar la existencia de sentencias constitucionales contradictorias.<sup>12</sup>

### 3. Decisiones judiciales objeto de la acción de incumplimiento

22. En la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida en el **proceso 1** por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, se dictaron las siguientes medidas de reparación:

1. Se declara nulo el proceso administrativo generado en la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre y Tránsito a partir del oficio de fecha 22 de febrero del año 2019, suscrito por el Ab. Jaime Salvatierra Baquedano Gerente de la Compañía de transporte de pasajeros en taxis Provincia Tsáchila COMPROVTSA S.A., en el cual solicita a la empresa pública mencionada la concesión de ciento treinta cupos de trabajo, mismo que es respondido con el oficio Nro. EPMT-SD-GTRANSP-2019-265-OF de fecha 15 de abril del año 2019, el cual en su contenido indica que sustenta su resolución en el Informe EPMT-SD-GTRANSP-030-2018-I. del ESTUDIO DE NECESIDADES DE OFERTA Y DEMANDA DEL TRASPORTE COMERCIAL CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2019-2023”, únicamente enunciando este informe, careciendo por tanto su resolución de negativa de la motivación que el Art 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República obliga para estos actos. 2.- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre Tránsito y seguridad vial, por cuanto el proceso administrativo del cual se ha declarado la nulidad se retrotrae hasta el momento del ingreso de la petición de la Empresa COMPROVTSA S.A., ante la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal puesto que de este acto el cual se genera la lesión a la motivación y es este acto que obviamente desencadena la potencial pretensión de Lesión de Derechos que argumentado COMPROVTSA S.A., en su pretensión; dispongo por lo tanto que en el plazo de 120 días contados desde la emisión de esta sentencia, la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal deberá de retomar a partir de la petición de la empresa COMPROVTSA S.A., el trámite de concesión de los cupos peticionados por la Empresa COMPROVTSA S.A., siendo la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal la que deberá de supervigilar, viabilizar y determinar la pertinencia de la petición presentada por la empresa COMPROVTSA S.A. 3.- La devolución de los vehículos que han sido retenidos por motivos de la negativa de concesión de cupos a la Compañía Comprovtsa S.A. y que se encuentren en los patios de revisión vehicular de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre Tránsito y seguridad vial, previo el trámite de Ley por encontrarse retenidos a órdenes de los Señores y Señoras Jueces y Juezas de Garantías Penales y tránsito de esta jurisdicción cantonal. 4.- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de transporte terrestre, Tránsito y seguridad vial elabore un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo, mismo que deberá ser elaborado por personal técnico y en el que se sustentará en lo posterior las resoluciones de concesión o retiro de cupos a las diferentes cooperativas o compañías de transporte constituidas legalmente. (sic)

23. En el auto de ampliación de 18 de agosto de 2020 emitido en el **proceso 1**, se dispuso lo siguiente:

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1-10-PJO-CC, 22 de noviembre de 2010, párr. 51.

1. Se declara nulo el proceso administrativo generado en la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre y Tránsito a partir del oficio de fecha 22 de febrero del año 2019, suscrito por el Ab. Jaime Salvatierra Baquedano Gerente de la Compañía de transporte de pasajeros en taxis Provincia Tsáchila COMPROVTSA S.A., en el cual solicita a la empresa pública mencionada la concesión de ciento treinta cupos de trabajo, mismo que es respondido con el oficio Nro. EPMT- SD-GTRANSP-2019-265-OF de fecha 15 de abril del año 2019, el cual en su contenido indica que sustenta su resolución en el Informe EPMT- SD- GTRANSP-030-2018- I. del ESTUDIO DE NECESIDADES DE OFERTA Y DEMANDA DEL TRANSPORTE COMERCIAL CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2019-2023”, únicamente enunciando este informe, careciendo por tanto su resolución de negativa de la motivación que el Art 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República obliga para estos actos; debiendo por lo tanto iniciarse el proceso indicado a partir de la nulidad declarada sin perjuicio de la presentación de una nueva petición por parte de los accionantes hacia a entidad accionada; aclarando con ello la petición de la entidad accionada en el literal a del numeral 1 de su petición de aclaración y ampliación de fecha viernes 12 de junio del año 2020, a las 14h42 minutos,. 2.- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de Transporte terrestre Tránsito y seguridad vial, por cuanto el proceso administrativo del cual se ha declarado la nulidad se retrotrae hasta el momento del ingreso de la petición de la Empresa COMPROVTSA S.A., ante la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal puesto que de este acto el cual se genera la lesión a la motivación y es este acto que obviamente desencadena la potencial pretensión de Lesión de Derechos que argumentado COMPROVTSA S.A., en su pretensión; dispongo por lo tanto que en el plazo de 120 días contados desde la emisión de esta sentencia, la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal deberá de retomar a partir de la petición de la empresa COMPROVTSA S.A., el trámite de concesión de los cupos peticionados por la Empresa COMPROVTSA S.A., debiendo la Empresa Pública de Transporte del GAD Municipal supervigilar y viabilizar la pertinencia de la petición de cupos que presente la Empresa COMPROVTSA S.A.. 3.- La devolución de los vehículos que han sido retenidos por motivo de la negativa de concesión de cupos a la Compañía COMPROVTSA S.A., y que se encuentren en los patios de revisión vehicular de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial, previo a trámite de ley por encontrarse retenidos a órdenes de los Señores Jueces y Juezas de Garantías Penales y Tránsito de esta jurisdicción cantonal.- 4- Se dispone que la Empresa Pública Municipal de transporte terrestre, Tránsito y seguridad vial elabore un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo, mismo que deberá ser elaborado por personal técnico y en el que se sustentará en lo posterior las resoluciones de concesión o retiro de cupos a las diferentes cooperativas o compañías de transporte constituidas legalmente, a fin de que se le conceda de ser procedente el permiso de operación solicitado por la Empresa COMPROVTSA S. 5.- Se dispone que la Superintendencia de Compañías mantenga la suspensión de cualquier proceso o trámite administrativo iniciado en contra de la Compañía de Transporte de Pasajeros en Taxis Provincia Tsáchila COMPROVTSA S.A. en tanto se lleva a trámite el proceso encargado a la Empresa Pública Municipal de Transporte 6.-; En calidad de reparación integral conforme lo señala el Art 17 numeral 4 de Ley de la materia se dispone que mientras la Empresa pública Municipal de Transporte realiza los trámite inherentes a dar cumplimiento a la disposición de esta sentencia, se autoriza la prestación del servicio provisional del transporte para la cual la empresa accionante solicita su aprobación, esto con las unidades que al momento de esta resolución se encuentren cubriendo los requerimientos y adecuaciones técnicas para su funcionamiento... NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

24. En la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida en el **proceso 2** por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, se dictaron las siguientes medidas de reparación:

13.1.- Se indica que la presente sentencia se constituye perse en una forma de reparación a su favor. 13.2.- Declarar nulo el Informe: N° EPMT SD-GTRANSP 030-2018 asunto: estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial correspondiente al periodo 2019 al 2023. 13.3.- Declarar nulo el Informe: N° EPMT SD- GTRANSP 2020-057-1 asunto: estudio de oferta y demanda del transporte comercial 2020, de acuerdo con la resolución del Juez al proceso de acción de protección COMPROV TSA S.A. de fecha 09-06-2020. 13.3.- Que en el término de 30 días La Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo EPMT-S, se otorgue el informe de factibilidad a los accionantes JUSTO VITALINO ROMERO ALAVA, en calidad de representante de la Pre Compañía SERVIMOTOS23 S.A.; LUIS EDUARDO ULLOA AGUILAR, en calidad de representante de la Pre Compañía FULLMOTOALLURIQUIN S.A.; y, RAMÓN LLUNIOR ALAVA LUCAS, en calidad de representante de la Pre Compañía TRANSLUNIORMOTOS S.A.; concediéndoles el permiso de operaciones; así mismo de las empresas que justifiquen estar constituidas y ejerciendo su derecho al trabajo, con antelación a la presentación de esta Acción de Protección; y, que han sido afectadas por el estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial correspondiente al periodo 2019 al 2023, y del estudio de oferta y demanda del transporte comercial 2020, de acuerdo con la resolución dictada dentro de la causa No 23281 2019 03534, de fecha 09 de junio del 2020 a las 10h02. Para el cumplimiento de esta resolución se oficiará al señor Defensor del Pueblo para que se dé el correspondiente seguimiento y cumplimiento de esta resolución, y se informe el estado de la misma.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. Argumentos del juez ejecutor**

25. En auto de 22 de noviembre de 2021, señala que en la sentencia de primera instancia del proceso 2, se “declar[ó] nulo un informe del cual en esta causa [proceso 1] se ordenó su elaboración y sobre el cual se resolvió sobre el cumplimiento del fallo dictado [el 09 de junio de 2020], mismo que se encuentra ejecutoriado, y del que en fecha 26 de agosto del año 2021, se ordenó mediante el auto correspondiente el archivo de dicha causa”. De modo que, “la resolución del suscrito y la del Dr. Wilson Loaiza en la causa 23281-2020-05375, recaen sobre el mismo objeto de controversia”. Por tanto, solicita a esta Corte que “dirima el conflicto suscitado”.
26. En escrito de 18 de abril de 2024, el juez José Luis Alvarado Paredes indicó que se encuentra subrogando las funciones del juez ejecutor, Emerson Curipallo Ulloa, en razón de su renuncia al cargo. Señala que, ante el pedido de la jueza ponente de remitir un informe actualizado, al no haber sustanciado el proceso 1 “no pu[ede] emitir un pronunciamiento respecto de las decisiones tomadas en la causa”.

#### **4.2. Argumentos de la EPMT-SD**

27. En su demanda y en escrito de 23 de abril de 2024, aduce que cumplió todas las medidas de reparación ordenadas en el proceso 1. Por ello, el 26 de agosto de 2021, se ordenó el archivo de la causa ante el cumplimiento integral de la sentencia dictada. Señala que se presentaron solicitudes de ampliación respecto del auto de archivo a fin de que se establezca si continuaban vigentes ciertas medidas de reparación. Explica que, a criterio de Comprovtsa S.A., las medidas en cuestión estaban vigentes, razón por la cual sus unidades de taxi podían circular mientras que, de acuerdo a la EPMT-SD, ya no se encontraban vigentes por ser medidas provisionales o cautelares que solo surtían efectos hasta que se verifique el cumplimiento de la sentencia.
28. Manifiesta que una vez dictado el auto de archivo y sin que existan medidas de reparación vigentes, se realizaron operativos de control de tránsito al parque automotriz dentro de los cuales se retuvieron vehículos de la compañía Comprovtsa S.A. y se emitieron citaciones a sus conductores porque no cumplían los requisitos de circulación. A pesar del archivo, el juez ejecutor ofició a la Fiscalía General del Estado, el 26 de noviembre de 2021, a fin de que siga un proceso penal en contra del gerente general de la EPMT-SD (quien fue sobreseído en el año 2023) “y de los agentes de tránsito que están cumpliendo con su deber”. Además, el juez ejecutor dispuso, de forma desproporcionada, suspender los actos administrativos de EPMT-SD hasta que la Corte Constitucional se pronuncie en la presente causa “para que la entidad pública a la que represento, no ejerza las competencias y facultades en el control del tránsito en el cantón Santo Domingo”.
29. Sostiene que solicitó la revocatoria del auto de 26 de noviembre de 2021, misma que no ha sido resuelta y que, aun cuando se suspendió la competencia del juez ejecutor por haber remitido el expediente a la Corte Constitucional, este continúa dictando providencias dentro del proceso “que no tienen nada que ver con lo resuelto en el fallo”. Señala que el juez ejecutor “pretendió a pretexto de remitir el proceso a la Corte Constitucional, que los vehículos de la compañía COMPROVTSA S.A., presten un servicio público”. Sin embargo, no contarían con permiso de operación. Por lo expuesto, considera que “el Juez de la causa está ejecutando la causa de forma defectuosa”.
30. Respecto de la presunta existencia de una antinomia jurisdiccional, manifiesta que una de las decisiones presuntamente contradictorias debe ser inejecutable, pero dentro del proceso 1 “existe ya una sentencia que se ejecutó en todas sus partes, esto se constata en el auto de archivo”. Agrega que el juez ejecutor comete un error al elevar el proceso

a conocimiento de la Corte Constitucional dado que tenía pleno conocimiento de que la sentencia dictada en el proceso 2 no estaba ejecutoriada y podía ser revocada.

31. Alega que el juez ejecutor, Emerson Curipallo Ulloa, incurrió en error inexcusable o manifiesta negligencia toda vez que comete “un error craso [...] al disponer una medida cautelar cuando el proceso constitucional se archivó, a sabiendas que no tiene normativa de respaldo, causa un grave perjuicio a la entidad pública al suspender todo acto administrativo a la entidad pública” y ordenar el inicio de procesos penales en contra de funcionarios de la EPMT-SD. Menciona que el juez ejecutor no suspendió su competencia tras remitir el expediente a este Organismo y desconoció normativa y jurisprudencia de esta Corte sobre la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales toda vez que no proceden en fase de ejecución de un proceso, menos si el mismo ya fue archivado.
32. Finalmente, solicita que se declare que la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación fueron cumplidos integralmente y que existe una defectuosa ejecución de los mismos; se declare error inexcusable o manifiesta negligencia respecto de la conducta del juez ejecutor; y, se emita el criterio de que previo a iniciar un proceso penal por el delito del artículo 282 del COIP, “sea la Corte Constitucional la única [competente para] [...] imponer sanciones por el incumplimiento y sean quien es competente para declarar si una sentencia [...] se ha cumplido o no; y no la justicia ordinaria penal” y en función de esa declaración se pueda proceder penalmente o aplicar la sanción del artículo 86 numeral 4 de la Constitución.
33. En escritos de 21 de diciembre de 2022 y 14 de agosto de 2023, el gerente general de la EMPT-SD informó que, dentro del proceso 2, se revocó la sentencia de 16 de diciembre de 2021.

#### **4.3. Argumentos de Comprovtsa S.A.**

34. En escrito de 16 de abril de 2024, Comprovtsa S.A. realiza un recuento de las actuaciones del proceso 1 y señala que, en el auto de archivo dictado, el juez ejecutor “se limita a declarar cumplida la sentencia con la presentación de informe de oferta y necesidad de la transportación del cantón Santo Domingo, sin que realmente se haya verificado que no se cumplió con cada uno de los puntos ordenados”. Explica que la EPMT-SD no dictó una resolución a través de la cual haya dejado sin efecto el proceso de concesión de cupos a partir de la solicitud de COMPROVTSA S.A., pese a que se declaró su nulidad. Es decir, el juez ejecutor declaró el cumplimiento de la sentencia “sin tener pleno conocimiento que la sentencia emitida por el mismo no había sido cumplida a cabalidad”.

35. Explica que una vez declarado el cumplimiento de la sentencia, fue víctima de persecuciones por parte de los agentes civiles de tránsito. Sostiene que, en el auto de archivo, el juez ejecutor no se pronunció sobre “las medidas de reparación ordenadas en el auto de ampliación a su resolución, generando un vacío legal, agravando aún más la vulneración a nuestros derechos constitucionales que jamás cesó” y que no fue subsanada por el juez ejecutor.
36. Aduce que el juez ejecutor elevó el expediente a la Corte Constitucional “con las medidas de reparación que fueron ordenadas el 09 de junio de 2020”. En consecuencia, Comprovtsa S.A. estaba autorizada para prestar el servicio de transporte, no se podían retener sus vehículos ni sancionar a sus conductores hasta que la Corte Constitucional resuelva la consulta elevada. Sin embargo, menciona: “nos tocó guardar nuestras unidades después de haber prestado un servicio de calidad a la ciudadanía de Santo Domingo por más de un año”.
37. Concluye que la EPMT-SD no cumplió la sentencia de 09 de junio de 2020 de forma integral al haber retenido sus unidades de transporte, sancionado a sus conductores y al haber omitido la emisión de un acto administrativo mediante el cual se deje sin efecto el proceso de concesión de cupos a partir de su solicitud.
38. Solicita que “al momento de resolver se considere que por más de cuatro años hemos sido víctimas de un trato discriminatorio por parte de la entidad accionada, sin que se nos haya reparado el daño causado” y “se disponga a la entidad accionada repare de manera integral nuestros derechos constitucionales”.

## **5. Planteamiento de los problemas jurídicos**

39. Dentro de la presente causa se han planteado dos demandas. La primera demanda fue presentada por el juez ejecutor del proceso 1, quien solicita a esta Corte dirimir una presunta antinomia jurisdiccional entre las sentencias dictadas en primera instancia dentro de los procesos 1 y 2. La segunda demanda fue presentada por la EPMT-SD, entidad que alega la existencia de una ejecución defectuosa respecto de la sentencia de 09 de junio de 2020, dictada dentro del proceso 1.
40. Sobre la primera demanda, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1 y la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida dentro del proceso 2?**
41. Ahora bien, una vez resuelto el mencionado problema jurídico, solo si esta Corte determina que no existe una antinomia jurisdiccional o que, aun existiendo una,

subsisten las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 09 de junio de 2020, se resolverá respecto de la segunda demanda. Para el efecto, corresponde empezar por determinar si esta cumple con los requisitos para el planteamiento de una acción de incumplimiento, lo cual se resolverá a través del siguiente problema jurídico: **¿Se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento presentada por parte de la EPMT-SD?**

42. De ser afirmativa la respuesta al problema jurídico anterior, esta Corte procederá a absolver el cargo relativo a una defectuosa ejecución de la sentencia, a través del siguiente problema jurídico: **¿Existió una defectuosa ejecución de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1?**

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

### 6.1. Primer problema jurídico: **¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1 y la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida dentro del proceso 2?**

43. De acuerdo a lo establecido en la sentencia 001-10-PJO-CC, ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de un precedente constitucional en la materia que impida 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.<sup>13</sup>
44. En el caso concreto, de acuerdo al juez ejecutor del proceso 1 existiría contradicción entre lo decidido en: (i) la sentencia de 09 de junio de 2020 que ordenó la elaboración de un informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo y (ii) la sentencia de 16 de diciembre de 2021 que declaró la nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-1 sobre el estudio de oferta y demanda del transporte comercial 2020, elaborado en cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020.
45. Al respecto, de la revisión de los recaudos procesales y de lo alegado por la EPMT-SD, esta Corte constata que, el 30 de junio de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas revocó la sentencia de 16 de diciembre de 2021 y dejó sin efecto las medidas de reparación en ella ordenadas. En consecuencia, a día de hoy, la sentencia de 16 de diciembre de 2021,

<sup>13</sup> CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

dictada dentro del proceso 2 y respecto de la cual se alega que existiría una contradicción, dejó de existir en el plano jurídico y no genera efectos ulteriores.<sup>14</sup>

46. En consecuencia, de lo evidenciado, esta Corte determina que, a la presente fecha, no existe una contradicción entre las sentencias constitucionales bajo análisis y la acción deviene en improcedente.
47. Finalmente, cabe recordar a los jueces ejecutores que *la ejecutoria* de las decisiones en supuesta contradicción es un presupuesto fundamental para la resolución de antinomias jurisdiccionales. Esto, puesto que si una de las decisiones que forma parte del conflicto no está en firme, no sería susceptible de provocar una antinomia real y definitiva tomando en cuenta que una decisión que no está ejecutoriada puede ser modificada en el futuro, haciendo que la presunta contradicción desaparezca, como sucedió en el presente caso.<sup>15</sup>
48. Como fue anunciado, dado que se ha constatado la inexistencia de una antinomia jurisdiccional, se proseguirá con el análisis y se dará respuesta al segundo problema jurídico planteado.

## **6.2. Segundo problema jurídico: ¿Se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento presentada por parte de la EPMT-SD?**

49. En primer lugar, como ha establecido esta Corte, la acción de incumplimiento no puede ser utilizada por la persona obligada como un mecanismo para evitar dar cumplimiento a una sentencia constitucional.<sup>16</sup> En el presente caso, la EPMT-SD —como obligada a cumplir la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación— solicitó que se declare una defectuosa ejecución dado que “el Juez pretende ejecutar algo que ya no se encuentra vigente” al mantener subsistentes medidas de reparación pese al cumplimiento integral de la sentencia y al archivo del proceso. De modo que, al no evidenciarse que la EPMT-SD pretenda evitar el cumplimiento del fallo en cuestión, su pretensión es susceptible de ser resuelta a través de esta acción de incumplimiento.
50. Ahora, según consta en el expediente, la presente acción de incumplimiento fue presentada de forma directa ante la Corte Constitucional por la EPMT-SD, quien se considera afectada por una supuesta defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 80-20-IS/24, 24 de enero de 2024, párr. 34.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 34-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 15.

<sup>16</sup> CCE, sentencias 137-22-IS/24, 11 de abril de 2024, párr. 24 y 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 26.

51. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento se encuentran previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”).<sup>17</sup>
52. Conforme señaló esta Corte en la sentencia 103-21-IS/22, las mencionadas normas establecen requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento a fin de evitar que sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo de la ejecución de decisiones constitucionales por parte de los juzgadores de instancia que conocieron la garantía jurisdiccional. Por lo que, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir competencias respecto de la ejecución a través de una acción de incumplimiento.
53. Ahora bien, de conformidad con la sentencia 98-21-IS/24, los requisitos que se deben justificar para que el obligado, como persona afectada, pueda plantear una acción de incumplimiento, directamente, ante la Corte Constitucional son:

**53.1. Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia:**

El afectado y obligado por la sentencia debe plantear, ante el juez de ejecución, la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.

**53.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

**53.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución o imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.

**53.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: **(i)** negado el requerimiento o **(ii)** incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 54.

54. Respecto del **primer requisito**, en escritos de 11 y 26 de noviembre de 2021, la EPMT-SD alegó ante el juez ejecutor que el auto de archivo de la causa estaba ejecutoriado, razón por la cual le correspondía rechazar los pedidos de cumplimiento de Comprovtsa S.A. y abstenerse de realizar nuevos pronunciamientos (párrs. 5 y 7 *ut supra*). Asimismo, el 30 de noviembre de 2021, solicitó la revocatoria del auto de 26 de noviembre de 2021 alegando la improcedencia de la orden de suspensión de todo acto administrativo de EPMT-SD (párr. 8 *ut supra*).<sup>19</sup> De modo que, el requisito se da por cumplido.
55. En relación al **segundo requisito**, el 18 de febrero de 2022, la EPMT-SD alegó la existencia de un defectuoso cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 y solicitó al juez ejecutor remitir un informe a esta Corte “argumentando sobre las razones del cumplimiento defectuoso del fallo” (párr. 9 *ut supra*). Ahora, si bien la EPMT-SD no solicitó, expresamente, la remisión del expediente, esta Magistratura estima que no es posible exigir dicho requisito para este caso concreto, pues conforme se desprende de los antecedentes procesales, producto de la primera demanda presentada dentro de esta causa, el 22 de noviembre de 2021 el juez ejecutor dispuso remitir el expediente del proceso 1 a la Corte Constitucional y el 25 de enero de 2022 el mismo fue recibido en esta Corte. Es decir, el expediente se encontraba en este Organismo previo a la presentación de la acción de incumplimiento de la EPMT-SD el 15 de marzo de 2022. De manera que también se entiende cumplido el segundo requisito.
56. En cuanto al **tercer requisito**, esta Corte constata que el último de los escritos en los que se planteó la defectuosa ejecución de la sentencia, referidos en el párrafo 54 *ut supra*, fue presentado el 30 de noviembre de 2021 sin que la EPMT-SD haya recibido contestación sobre lo alegado. Por lo que, transcurrió un plazo razonable para que la autoridad judicial se pronuncie sobre las alegaciones de defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020 hasta el requerimiento de 18 de febrero de 2022.
57. Finalmente, en lo relativo al **cuarto requisito**, de los recaudos procesales no se observa que el juez ejecutor haya remitido el informe requerido por la EPMT-SD. De hecho, de forma posterior al requerimiento de 18 de febrero de 2022, solo se emitieron providencias en las que se corre traslado con escritos a las partes procesales, se ordena que pasen los autos para resolver y se establece que se emitirá un pronunciamiento en derecho cuando exista una resolución por parte de esta Magistratura.<sup>20</sup> En

<sup>19</sup> Al respecto, la EPMT-SD señaló: “a través de una medida cautelar no se puede suspender las competencias que tiene una entidad pública, de forma general como lo ha hecho. [...] En definitiva, señor Juez, con esa orden implícitamente dice, la compañía COMPROVTSA S.A., es INMUNE frente a cualquier regulación o control por parte de la entidad accionada dentro del marco de sus competencias”.

<sup>20</sup> Unidad Judicial de Garantías Penal del cantón Santo Domingo, autos de 28 de marzo de 2023, 26 de octubre de 2023, 31 de octubre de 2023, 05 de enero de 2024 y 16 de enero de 2024.

consecuencia, el juez ejecutor no cumplió su obligación de remitir el informe previsto en el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC en el término de cinco días.

58. Por lo expuesto, la EPMT-SD ha cumplido con lo previsto en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del RSPCCC, para la presentación de la acción de incumplimiento de sentencias, y corresponde que esta Corte analice la alegación de la presunta defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020.

**6.3. Tercer problema jurídico: ¿Existió una defectuosa ejecución de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 09 de junio de 2020 emitida dentro del proceso 1?**

59. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional analizar si la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación han sido cumplidos íntegramente o de forma defectuosa, conforme lo alegado por la EPMT-SD.
60. Este Organismo ha determinado que la defectuosa ejecución de la sentencia se configura cuando las medidas que se pretende ejecutar no coinciden con lo dispuesto en una sentencia constitucional, no se cumplen de la forma o modo en el que fueron ordenadas, o cuando las medidas han sido cumplidas parcial o aparentemente.<sup>21</sup>
61. En la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación, el juez ejecutor ordenó las siguientes medidas de reparación:
- (i) declarar la nulidad del proceso administrativo de concesión de cupos iniciado por Comprovtsa S.A., a partir de la solicitud de 22 de febrero de 2019, y retrotraerlo hasta el momento de su ingreso, sin perjuicio de la presentación de una nueva solicitud por parte de Comprovtsa S.A.;
  - (ii) que, en el plazo de 120 días contados desde la emisión de la sentencia, la EPMT-SD retome el trámite de concesión de cupos a partir de la petición de Comprovtsa S.A.;
  - (iii) la devolución de los vehículos retenidos por motivos de la negativa de concesión de cupos a la compañía Comprovtsa S.A. que se encuentren en patios de revisión vehicular de la EPMT-SD;

---

<sup>21</sup> CCE, sentencia 102-21-IS/24, 02 de mayo de 2024, párr. 36.

- (iv) que el personal técnico de la EPMT-SD elabore un nuevo informe de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo;
  - (v) que la Superintendencia de Compañías mantenga la suspensión de cualquier proceso o trámite administrativo iniciado en contra de Comprovtsa S.A. “en tanto se lleva a trámite el proceso encargado a la Empresa Pública Municipal de Transporte”; y,
  - (vi) autorizar la prestación del servicio provisional de transporte solicitado por Comprovtsa S.A., mientras la EPMT-SD “realiza los trámite[s] inherentes a dar cumplimiento a la disposición de esta sentencia”.
- 62.** De la revisión de los recaudos procesales, esta Corte verifica que las medidas de reparación primera, segunda, tercera y cuarta fueron cumplidas integralmente. Sobre la **primera medida**, la declaratoria de la nulidad del proceso administrativo de concesión de cupos y su devolución al momento de presentación de la solicitud, se ejecutaron con la notificación de la sentencia a las partes procesales. Conforme ha establecido esta Corte en reiteradas ocasiones, las disposiciones que involucran dejar sin efecto actos que vulneran derechos constitucionales y un consecuente mandato de retrotraer un proceso, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación de la sentencia a las partes procesales.<sup>22</sup> Por lo que, contrario a lo señalado por Comprovtsa S.A., no resultaban necesarias actuaciones posteriores de la EPMT-SD para confirmar su ejecución.
- 63.** En relación con la **segunda medida**, se constata que la EPMT-SD dio trámite nuevamente a la petición de Comprovtsa S.A., mediante resolución EPMT-SD-GG-HFS-2020-050 de 07 de octubre de 2020, notificada el 08 de octubre de 2020, dentro del plazo de 120 días contados desde la emisión de la sentencia de 09 de junio de 2020, notificada en la misma fecha.<sup>23</sup> Por tanto, la EPMT-SD dio cumplimiento a la medida de retomar el trámite de concesión de cupos a partir de la petición de Comprovtsa S.A. dentro del plazo establecido en la sentencia.
- 64.** Respecto de la **tercera medida**, en el informe de seguimiento de la Defensoría del Pueblo, de 26 de febrero de 2021, consta que se realizó una visita *in situ* el 10 de febrero de 2021 en la cual se verificó que no constaban vehículos de Comprovtsa S.A.

<sup>22</sup> CCE, sentencias 39-16-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 33; 35-15-IS/20, 19 de agosto de 2020, párr. 27; y, 39-14-IS/20, 06 de febrero de 2020, párr. 20.

<sup>23</sup> A través de la mencionada resolución, la EPMT-SD resolvió “[n]egar el pedido de cupos solicitado por el [...] Gerente de la compañía COMPROVTSA S.A., mediante oficio s/n de 22 de febrero de 2019”. Unidad Judicial de Garantías Penal del cantón Santo Domingo, fojas 860-863.

en el patio de retención vehicular de la EPMT-SD<sup>24</sup> y no existen elementos que hagan a esta Corte pensar que los vehículos no fueron devueltos. Con relación a la **cuarta medida**, de fojas 864-893 vta. del expediente se constata que la EPMT-SD elaboró un nuevo estudio de necesidades de oferta y demanda del transporte comercial en el cantón Santo Domingo mediante informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I de 21 de septiembre de 2020, suscrito por la gerente de transporte (e) y especialista de tránsito y transporte de la EPMT-SD.<sup>25</sup> Este concluyó que “no es necesario el incremento de permisos de operación, por lo tanto se mantiene la flota hasta el año 2025”.<sup>26</sup>

65. En lo relativo a las **medidas de reparación quinta y sexta**, de su lectura, esta Corte verifica que fueron dictadas de forma provisional mientras se daba cumplimiento al resto de medidas dispuestas en la sentencia de 09 de junio de 2020. En este caso, se ha verificado el cumplimiento integral de la primera, segunda, tercera y cuarta medida de reparación ordenadas. Por tanto, las medidas provisionales ya no eran necesarias para asegurar los derechos de Comprovtsa S.A. que, potencialmente, podían ser afectados mientras se ejecutaban otras medidas de reparación.<sup>27</sup>
66. De suerte que, ante el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 09 de junio de 2020, el juez executor declaró el archivo del proceso el 26 de agosto de 2021.
67. Ahora, la EPMT-SD alega que existió una defectuosa ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020 después de que el juez executor declaró su cumplimiento y archivó el proceso. Esto, dado que habría emitido providencias pese a que el proceso estaba archivado y pese a que el expediente había sido remitido a la Corte Constitucional. A

---

<sup>24</sup> De acuerdo al informe, se “verific[ó] que en el patio de retención vehicular de la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo no se observa ningún vehículo perteneciente a la Compañía COMPROVTSA S.A.” y que los vehículos que habían sido retenidos fueron devueltos a sus propietarios “sin generar multa”. Unidad Judicial de Garantías Penal del cantón Santo Domingo, fojas 974-979 vta.

<sup>25</sup> En escrito de 11 de marzo de 2021, la EPMT-SD informó que el equipo de trabajo para la realización del informe estuvo conformado por una arquitecta especialista de consultoría y magister en ingeniería en transporte, una ingeniera en gestión gerencial con mención en administración, una ingeniera en administración de empresas, una tecnóloga en planificación y gestión en transporte terrestre y una egresada en derecho.

<sup>26</sup> Adicionalmente, esta Magistratura observa que, aun cuando en el proceso 2 la sentencia de 16 de diciembre de 2021 declaró la nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I, dicho fallo fue revocado en sentencia de 30 de junio de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas. De suerte que, el informe elaborado no ha sido dejado sin efecto.

<sup>27</sup> El 28 de diciembre de 2020, la Superintendencia de Compañías solicitó al juez executor “informar el estado actual de la [quinta] medida constitucional dispuesta dentro de esta causa, en razón de haber fenecido el plazo otorgado para la realización de un trámite administrativo que, siendo ajeno a las competencias de esta Superintendencia, limita las labores para las cuales se encuentra constitucional y legalmente facultada respecto de la compañía [...] COMPROVTSA S.A.”, lo cual da cuenta de que se estaba cumpliendo, y del informe de seguimiento de la Defensoría del Pueblo de 26 de febrero de 2021 se desprende que “no han existido operativos para obstaculizar el trabajo de las unidades pertenecientes a la empresa COMPROVTSA S.A.”. Además, no existen elementos que hagan pensar que las medidas referidas fueron incumplidas.

su criterio, en las providencias posteriores, particularmente en el auto de 26 de noviembre de 2021, se dictaron medidas cautelares que no guardaban relación con lo ordenado en sentencia y que afectaban tanto a los funcionarios de la EPMT-SD como a las competencias de la entidad, como la suspensión de los actos administrativos dictados por la EPMT-SD.

68. De acuerdo a Comprovtsa S.A., el juez ejecutor elevó el expediente a la Corte Constitucional “con las medidas de reparación que fueron ordenadas el 09 de junio de 2020”. En función de aquello, estima que estaba autorizada para prestar el servicio de transporte y no se podían retener sus vehículos ni sancionar a sus conductores hasta que la Corte Constitucional resuelva el pedido elevado por el juez ejecutor. Alega que, a pesar de estar habilitada para circular, fue objeto de persecución por parte de la EPMT-SD.
69. Al respecto, se verifica que, en auto de 22 de noviembre de 2021, el juez ejecutor ordenó que el expediente del proceso 1 sea remitido a la Corte Constitucional a fin de que este Organismo se pronuncie sobre una presunta antinomia jurisdiccional. Dentro de la providencia, el juez ejecutor estableció:

conforme obra del proceso se evidencia la existencia de dos sentencias constitucionales que han resuelto el mismo objeto materia de la presente acción, con el objeto de no violentar derechos constitucionales o generar la limitación del ejercicio de derechos fundamentales, que en este caso se vuelven susceptibles de vulneración, **con las medidas de reparación que fueron emitidas en fallo de nueve de junio del año 2020**, 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).

70. En escrito de 24 de noviembre de 2021, Comprovtsa S.A. alegó el incumplimiento de la sexta medida de reparación (relativa a la autorización de la prestación del servicio provisional de transporte) que, estima, estaría vigente en razón de que en el auto de 22 de noviembre de 2021 consta que “persist[en] las medias (sic) de protección ordenadas dentro de la presente causa con fecha 09 de junio de 2020”. Respecto del incumplimiento, manifestó que un agente de tránsito de la EPMT-SD citó con una boleta a uno de sus conductores y retuvo su vehículo.
71. En respuesta, el juez ejecutor dictó el auto de 26 de noviembre de 2021, a través del cual ordenó “la suspensión Inmediata de todo Acto Administrativo de la Institución Accionada hasta que la [Corte Constitucional resuelva la antinomia puesta en su conocimiento] [...], esto con el objetivo de no lesionar derechos fundamentales del accionante y accionado que pudieran generar procesos constitucionales posteriores”. Asimismo, ofició: (i) a la Fiscalía a fin de que inicie una investigación por el delito de incumplimiento de orden legítima de autoridad competente por el presunto

incumplimiento de las medidas de reparación de la sentencia de 09 de junio del 2020; y, **(ii)** tanto a la EPMT-SD como al agente de tránsito que habría emitido la boleta de citación el 24 de noviembre de 2021 a fin de obtener información respecto de la estructura organizacional de la entidad pública, la identificación de la persona a cargo de los agentes de tránsito, la identificación de la persona que ordenó “la retención de vehículos e (sic) emisión de boletas con sanciones para [...] COMPROVTS S.A.” y, copias del acto con el cual se ordenaron los respectivos operativos. A pesar de que la EPMT-SD solicitó la revocatoria del auto referido, de los recaudos procesales no se evidencia que haya recibido respuesta.<sup>28</sup>

72. Los días 30 de noviembre, 02, 08 y 10 de diciembre de 2021, Comprovtsa S.A. informó al juez ejecutor que agentes de tránsito de la EPMT-SD emitieron veinte boletas de citación adicionales contra sus conductores y retuvieron sus vehículos.<sup>29</sup>
73. En auto de 14 de diciembre de 2021, el juez ejecutor aclaró que “la suspensión de todo acto administrativo [dispuesto en auto de 26 de noviembre de 2021] se refiere a todo acto relacionado con el presente proceso y específicamente con relación al informe de factibilidad que en este proceso fue dispuesto”, en tanto debe “precautelar” el cumplimiento de las resoluciones constitucionales. El 17 de febrero de 2022, el juez ejecutor ordenó a la EPMT-SD “acatar la Resolución de fecha 26 de noviembre de 2021 con respecto a la no ejecución de actos administrativos relacionados con el estudio de factibilidad”.
74. Con estos antecedentes, se observa que surgió controversia acerca de la adecuada ejecución de la sentencia de 09 de junio de 2020 a partir de la decisión de elevar el expediente a la Corte Constitucional “con las medidas de reparación que fueron emitidas en fallo de nueve de junio del año 2020” y se agudizó con la decisión de suspender actos administrativos de la EPMT-SD. Mientras la EPMT-SD consideró que el proceso ya había sido archivado y no correspondía ejecutar acciones posteriores, el juez ejecutor fundamentó su decisión de reactivar y continuar ejecutando el fallo en la necesidad de evitar afectaciones de derechos y hacer cumplir su sentencia ante la declaratoria de nulidad del informe EPMT-SD-GTRANSP-2020-057-I —cuya elaboración ordenó— dentro del proceso 2.

---

<sup>28</sup> En auto de 14 de diciembre de 2021, el juez ejecutor corrió traslado con el pedido de revocatoria a la contraparte.

<sup>29</sup> A fojas 32-35, 47, 54, 60-62, 68-71 del expediente constan copias de las boletas de citación emitidas por el presunto cometimiento de la infracción de tránsito tipificada en el artículo 386 inciso tercero numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal: “La o el conductor que transporte pasajeros o bienes, sin contar con el título habilitante correspondiente, la autorización de frecuencia o que realice un servicio diferente para el que fue autorizado”.

75. Aun cuando esta Corte reconoce que la existencia de un auto de archivo no impide *per se* que el juez ejecutor pueda reabrir un proceso y realizar una nueva verificación del cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas, aquello solo puede darse ante la existencia de un acto ulterior que afecte el cumplimiento de una decisión constitucional. En este caso, no se evidencia que haya existido un acto ulterior que justifique la reapertura de la ejecución del proceso 1 en perjuicio de la EPMT-SD.
76. De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, el acto ulterior es “una actuación posterior a la ejecución de la decisión judicial, que tiene como fin defraudar el real cumplimiento de una sentencia constitucional”.<sup>30</sup> De lo anterior, resulta claro que la medida de reparación dictada en el proceso 2, que declaró la nulidad del nuevo informe de necesidades de oferta y demanda, no puede ser considerada como un acto ulterior que afectó la ejecución del proceso 1. Esto, debido a que la reparación por afectación de derechos dispuesta en la sentencia del proceso 1 ya había sido cumplida y el nuevo informe determinó que no existía una necesidad de ampliación de la flota de taxis para el cantón Santo Domingo. La presentación por parte de terceros, ajenos al proceso, de una acción de protección que tuvo como resultado su declaratoria de nulidad, no implicó una actuación dirigida a burlar el cumplimiento de la sentencia de 09 de junio de 2020 ni generó una afectación directa para los beneficiarios del proceso 1, más aún tomando en consideración que la decisión que declaró la nulidad no era firme y fue revocada posteriormente.
77. Adicionalmente, como ya quedó establecido, si el juez ejecutor del proceso 1 tenía dudas sobre una posible antinomia que afectaba la ejecución de su sentencia, debía esperar a que la sentencia de primera instancia dictada en el proceso 2 sea definitiva y, luego, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su resolución.<sup>31</sup>
78. Finalmente, es menester tomar en consideración que esta Corte ha determinado que “debe existir un equilibrio entre el daño causado y las medidas a adoptarse, pues el fin de la misma no es la mejora o el enriquecimiento del beneficiario, sino únicamente la reparación integral del derecho constitucional vulnerado”.<sup>32</sup> En este caso, pese a que la sentencia se había cumplido y que el nuevo informe negó la necesidad de otorgar nuevos cupos, el juez ejecutor revivió las medidas de reparación de 09 de junio de 2020 debido a la declaratoria de nulidad del nuevo informe en el proceso 2 y le otorgó

<sup>30</sup> CCE, sentencia 13-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 35.

<sup>31</sup> CCE, sentencia 34-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 15: “un presupuesto fundamental para la resolución de antinomias jurisdiccionales es la verificación de que las decisiones en supuesta colisión se encuentren ejecutoriadas. Pues, independientemente de la compatibilidad o no de su contenido, si una de las decisiones que forman parte del conflicto no se encuentra en firme, esta no sería susceptible de provocar una antinomia real y definitiva entre sentencias. Pues, lo que no se encuentra ejecutoriado puede ser modificado en el futuro, abriendo la posibilidad de que la contradicción entre sentencias desaparezca”.

<sup>32</sup> CCE, sentencia 012-15-SIS-CC, caso 0029-11-IS, 18 de marzo del 2015, pág. 10.

nuevamente la posibilidad a Comprovsta S.A. para que sus unidades circulen por casi dos años sin autorización y sin que exista justificación para ello. Lo anterior provocó que la EPMT-SD no pueda ejercer sus competencias en materia de tránsito y que varios funcionarios de la institución se enfrenten a procesos penales a pesar de haber dado cumplimiento a la sentencia de 09 de junio de 2020. Por consiguiente, la reactivación de la sexta medida de reparación afectó la naturaleza y finalidad de la reparación integral, así como los derechos y atribuciones del obligado y privilegió y benefició a Comprovsta S.A. injustificadamente.

- 79.** En consecuencia, al verificarse una ejecución defectuosa por parte del juez ejecutor corresponde dejar sin efecto todas las medidas ordenadas por este con posterioridad al auto de archivo de 26 de agosto de 2021, por no coincidir con lo ordenado en la sentencia de 09 de junio de 2020, y, ante el cumplimiento integral de la misma, se declara el archivo del proceso de origen.
- 80.** Adicionalmente, esta Magistratura llama la atención al juez ejecutor por haber reabierto la ejecución del proceso 1 a pesar de que la sentencia dictada en el mismo fue cumplida integralmente y haber ordenado la subsistencia de las medidas de reparación dictadas en su momento, sin fundamento legal.
- 81.** Finalmente, dentro de su demanda, la EPMT-SD solicitó que esta Corte realice una declaración jurisdiccional previa por error inexcusable o manifiesta negligencia. Al respecto, si bien esta Corte no considera procedente realizarlo toda vez que el juez ejecutor ya no ejerce funciones y se han realizado declaratorias jurisdiccionales previas respecto de sus actuaciones,<sup>33</sup> en función de lo dispuesto en el artículo 163 de la LOGJCC, corresponde notificar con la presente decisión judicial al Consejo de la Judicatura y a la Fiscalía General del Estado a fin de que conozcan sobre su conducta en el presente caso.<sup>34</sup>

## **7. 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:

---

<sup>33</sup> Dentro de la sentencia 12-23-JC/24, esta Corte realizó la declaratoria jurisdiccional previa respecto de la conducta del antes juez Emerson Curipallo Ulloa dentro del proceso 23281-2022-05925, al haber incurrido en dolo.

<sup>34</sup> LOGJCC, art. 163.- “[...] Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Si la Corte Constitucional apreciara indicios de responsabilidad penal o disciplinaria en la jueza o juez que incumple, deberá poner en conocimiento del hecho a la Fiscalía o al Consejo de la Judicatura, según corresponda”.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento presentada por el antes juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa.
2. **Aceptar** la acción de incumplimiento presentada por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo.
3. **Declarar el cumplimiento defectuoso** de la sentencia de 09 de junio de 2020 y su auto de ampliación por parte del entonces juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa.
4. **Dejar sin efecto** todas las medidas ordenadas por el juez ejecutor que fueron dictadas con posterioridad al auto de archivo de 26 de agosto de 2021 y **archivar** el proceso de origen.
5. **Llamar la atención** al entonces juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa.
6. **Notificar** con el contenido de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura y a la Fiscalía General del Estado a fin de que, en el marco de sus atribuciones, procedan según corresponda respecto de la conducta identificada en esta sentencia del entonces juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, Emerson Curipallo Ulloa, dentro del caso 23281-2019-03534.
7. **Disponer** la devolución de los expedientes a los juzgados de origen.
8. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

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