

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 92-20-IS

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

SENTENCIA 92-20-IS/23

Resumen: En la presente sentencia, la Corte desestima la acción de incumplimiento que persigue el cumplimiento de una sentencia dictada en la jurisdicción contenciosa administrativa y la aplicación de precedentes jurisprudenciales, debido a que aquello no constituye objeto de este tipo de acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de julio 2013, Nicolás Hidalgo Arias, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de Alfonso Hidalgo Arias y otras personas,¹ presentó un recurso de plena jurisdicción contra la resolución de 5 de febrero de 2007,² suscrita por Carlos Rolando Aguirre en su calidad de director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (“**INDA**”), y del Procurador General del Estado. Asimismo, la Asociación de Trabajadores Autónomos “Los Pinos” compareció al proceso a través de su representante legal, el señor Hugo Germán Flores Muñoz. Este proceso fue signado con el número 17811-2013-1695.
2. El conocimiento de la causa le correspondió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito (el “**Tribunal**”), mismo que el 16 de febrero de 2016 aceptó parcialmente la demanda, señalando que:

acepta parcialmente la demanda deducida por las señoras y señores Nicolás Hidalgo Arias, Alfonso Hidalgo Arias, Carmen Hidalgo Arias, Manuel Hidalgo Arias, Lucila Hidalgo Arias, Hortencia Hidalgo Arias y Catalina Hidalgo Arias, declara la ilegalidad

¹ Carmen Hidalgo Arias, Manuela Hidalgo Arias, Lucila Hidalgo Arias, Hortencia Hidalgo Arias y Catalina Hidalgo Arias.

² En tal resolución se resolvió: “Aceptar el recurso de Reposición planteado por la señora Gladys Rosio Atiaga Gallardo; por cuanto los títulos de propiedad presentados por los actores carecen de antecedentes de dominio, conforme se justifica con el certificado otorgado por el señor Registrador de la Propiedad del cantón Quito, sin que hayan justificado la calidad en la que comparecen, ni la propiedad del terreno que dicen les ha sido dado por herencia, por cuanto quien deja el testamento no ha tenido ningún título de propiedad; por consiguiente se deja sin efecto la resolución emitida el 21 de junio del 2002, a las 10h30 y la providencia de fecha 02 de enero de 2006, a las 9H30; y se rechaza la demanda de resolución a la adjudicación por improcedente”.

del acto administrativo contenido en la resolución de fecha 05 de febrero de 2007 (...) y dispone que los organismos competentes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, adopten las medidas necesarias para la entrega del inmueble a los verdaderos propietarios antes indicados, y cumplan con su deber de proteger la propiedad privada de predios rústicos, mediante los procedimientos que sean de su obligación y competencia.- No ha lugar a las demás pretensiones de las y los actores. Sin costas ni honorarios que regular.

3. El 24 de febrero de 2016, Hugo Germán Flores Muñoz, representante legal de la Asociación de Trabajadores Autónomos “Los Pinos”, solicitó ampliación y aclaración de la sentencia de 16 de febrero de 2016. El Tribunal aceptó dicha petición mediante auto de 17 de junio de 2016, señalando que: “la Resolución del Director Ejecutivo del INDA de fecha 05 de febrero de 2007 ha sido notificada el 07 de febrero de 2007, cuando en realidad fue el 22 de febrero de 2007, pero que en lo demás la sentencia es clara y completa y en el juicio constan todos los documentos necesarios para su resolución.”
4. El 1 de julio de 2016, Hugo Germán Flores Muñoz, representante legal de la Asociación de Trabajadores Autónomos “Los Pinos”, interpuso un recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia y su respectivo auto de aclaración con fechas de 16 de febrero de 2016 y 17 de junio de 2016, respectivamente. Dicho recurso fue inadmitido a trámite el 17 de octubre de 2016, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por haberse presentado de manera extemporánea.
5. El 20 de noviembre de 2022, Gladys Sulay Ruiz Armendariz (la “**accionante**”) por sus propios derechos, y en calidad de procuradora común de Gloria Noemi Sarango Estrada y otros,³ presentó ante este Organismo una acción de incumplimiento de

³ Edison Yuri Garzón Álava, Blanca Elvira Narváez Quezada, José Germánico Viracucha Llano, Ana Lucía Salazar Olmedo, José Oswaldo Baraja Vega, Tatiana Marianela Viracucha Viracocha, Soraya Jasmín Acaro Pilliza, María Alicia Pilliza Musuña, Fanny Magdalena Inga Logacho, Martha Elizabeth Ayala Quilumba, Diego Baraja Vega, Juan Ramiro Tigasi Vega, Doris Isabel Bone Salazar, Segundo Celso Pilaguano Lujé, Modesto Heriberto Chafuel Pozo, Segundo Efraín Iza Toctaguano, Edwin Patricio Nenger Quiros, Jacinto Tagasi Vega, Ricardo Yumbillo Lema, José Oswaldo Chasipanta Caisa, Diego Milton Palomo Otto, Rene Isaac Barahona Guano, Héctor Reimundo Celi Vargas, Ángel Agustín Sarango, Julio Benigno Jaramillo Martínez, Jacinto María Benavides Jiménez, Ilda Esperanza Masache Imaicela, Rosa María Trejo, Angela Lilandia Masache Imaicela, Ángel Patricio Mañay Bombón, Segundo Ezequiel Logacho Caiza, Juan Carlos Granja Morán, Elvia Pumisacho Llumiquinga, Inés Ubaldina Miranda Olivo, Carlos Alfonso Granja Díaz, Luis Humberto Parra Pozo, Paola Elizabeth Hidalgo Sánchez, Ángel María Tigasi Tigse, José Gonzalo Herrera Galárraga, José Fernando Sarango Tinitana, Jeaneth Viviana Díaz Narváez, Jacinto Daniel Cabezas Llamuca, Carlos Adán Miranda Olivo, Francisco de la Cruz Añapa, César Augusto Llumitasig Guala, Luis Alberto Simbaña Moreta, Julio César Romo Coral, Zonia Estela María Martínez Escaleras, Luis Ramiro Tigasi Tigse, Cosme Martín Ojeda Masache, Jorge Washington Flores Lagla, Gerardo José Toapanta Yupangui, Victoria Deidamia Conza Jaramillo, María Delia Toasa Nacata, Héctor Misael Minda Borja, María Juana del Rosario Zura Minda, María Felicidad Palomo Caisa, Sylvia Paulina Lara Bolaños, José Guillermo Erazo, Fernando Mesías Lanchimba Guaras, Jorge Wilson Jiménez Tinitana, Víctor Francisco

sentencias y dictámenes constitucionales juntamente con una petición de medidas cautelares,⁴ en contra de la sentencia de fecha 16 de febrero de 2016 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito.

6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento de la causa mediante auto dictado el 13 de marzo de 2023 y dispuso que en el término de cinco días el Tribunal remita informe respecto al presunto incumplimiento que se demanda. Mediante escrito de 21 de marzo de 2023, el Tribunal remitió a este Organismo el informe correspondiente.

2. Competencia

7. 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 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la accionante

8. La accionante menciona: “Demandamos el incumplimiento en la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 del cantón Quito, dictada el 16 de febrero de 2016, las 16h13 en la causa 2013-1695 (sic), y que se encuentra ejecutoriada conforme la razón sentada por el señor actuario de la Unidad Judicial”.⁵

Masache Romero, Modesto Reimundo Pérez Lucero, Otilia Leonor Jaramillo Tapia, Sixto Erasmo Martínez Ochoa, Néstor Porfirio Tinitana Jumbo, Sulema Judith Quilumba Minda, María Clemencia Masache Imaicela, Gonzalo Nenger Benavides, José Eduardo Rodríguez Llulluna, José Luis Aules Jauregui, Irma Janeth Nastar Anaguano, Elsi Narciza Cuenca Tinitana, Walter Fabian Valverde Moreno, Cristina Rocío Cuenca Tinitana, Ricardo Masache Imaicela, Emma Cecilia Salazar Velasco, Segundo Emilio Sarango Condolo, Tania Maribel Sarango Condolo, Rosario de los Ángeles Masache Imaicela, Mayra Amparito Guashpa Chicaiza, Hugo Rene Nenger Quiroz, Luis Alberto Nenger Quiroz, Simón Vidal Santana Tuárez, César Danilo Santana Tuarez, Hermes Nicolás Chuquimarca Moreno, Sara Elvira Flores Bastidas, Luis Bayardo Lara, Rubén Patricio Jima Molina, Pablo Rene Acuña Coque.

⁴ Expediente constitucional. Foja 147. “Décimo Primero.- Solicitud de medidas cautelares. Los señores jueces de la Corte Constitucional se servirán disponer como medida cautelar se suspendan los efectos de la sentencia dictada el 16 de febrero del 2016, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 cantón Quito, dentro de la causa 2013-1695, que a la fecha no se ha ejecutado, y que pretende ser ejecutada poniendo en grave riesgo la integridad física y psicológica de los accionantes y nuestras familias, así como, la destrucción y desalojo de nuestras viviendas”.

⁵ Adicionalmente, en el escrito de acción de incumplimiento señalan: “Aceptada que fuere la Acción Constitucional de Incumplimiento se dejará sin efecto la sentencia de 16 de febrero de 2016 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en el cantón Quito, integrado por los señores, Jueces Marco Tulio Idrobo Arciniega, Ximena del Rocio Velastegui Ayala, y María Antonieta Rivera Fierro y se ordenará la observancia de las sentencias constitucionales omitidas y que han sido

9. En virtud de la sentencia emitida por el Tribunal, la accionante de igual modo sostiene que la misma ha ignorado los precedentes de este Organismo:

[...] mediante sentencias No. 008-12-SEP-CC, caso No. 0522-10-EP; Sentencia No. 341-14-EP/20, caso 341-14-EP; Sentencia No. 609-13-EP/20, caso 609-13-EP; Sentencia No. 0346-17-SEP-CC, caso No. 01052-12-EP; y Sentencia No. 0327-15-SEP-CC, caso No. 01504-13-EP; SENTENCIA No. 090-13-SEP-CC, caso No. 1880-12-EP; resolvió con el carácter de erga omnes sobre la aplicación de la garantía del debido proceso consistente en el derecho de las personas a la defensa y las garantías para el ejercicio de este derecho conforme se encuentra preceptuado en el numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la Republica (sic).

3.2. Informe del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito

10. En su informe de descargo de 21 de marzo de 2023, Raúl Franklin Reinoso Rojas, María Cecilia Delgado Alcívar y Carlos Vela Navas, en calidad de jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, realizaron un recuento de los antecedentes procesales del caso y concluyeron que:

De todo lo expuesto en este informe, se advierte que el proceso judicial ha sido sustanciado y resuelto por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 y, que se encuentra en etapa de ejecución de la sentencia de fecha 16 de febrero de 2016, a las 16h13, y desde el decreto de fecha 20 de agosto de 2020, a las 12h48, hasta la presente fecha, no ha existido petición alguna de las partes procesales para proceder con la ejecución de la sentencia; cabe indicar que, la causa No. 17811-2013-1695 materia del presente informe, *no es una causa que proviene de una acción de garantías jurisdiccionales, sino de la justicia ordinaria-contenciosa administrativa; pues, deviene de un recurso subjetivo o de plena jurisdicción* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa; por lo que la acción de incumplimiento de sentencia propuesta es improcedente.

(énfasis añadido)

4. Análisis del caso

4.1. Cuestión Previa

11. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República establece que una de las atribuciones de la Corte Constitucional es “conocer y sancionar el incumplimiento de

detalladas en la presente acción, así como también se dejará sin efecto el proceso en que se la dictó por haberse violado las garantías establecidas en el numeral 7 del Art. 76, de la Constitución de la República, y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

las sentencias y dictámenes constitucionales”. De igual manera, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC indica que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

12. De la revisión integral del expediente y de la demanda de la accionante, este Organismo observa que en el presente caso se alega (i) el incumplimiento de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016, por el Tribunal Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito, misma que proviene de un recurso de plena jurisdicción; y (ii) la inobservancia de los precedentes jurisprudenciales de esta Corte indicados en el párrafo 9 *ut supra*.
13. Respecto al alegado incumplimiento de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016, por el Tribunal Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito (i), este Organismo identifica que dicho pronunciamiento proviene de un recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción en atención al artículo 3 de la derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establecía que:

El recurso contencioso - administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.⁶

14. En atención a lo expuesto, esta Corte ha establecido que la decisión que no provenga “de una de las garantías constitucionales reconocidas en la Constitución ni en la LOGJCC, (...) no puede ser objeto de verificación a través de una acción de incumplimiento”.⁷ Es así que, este Organismo ha podido evidenciar que la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016, por el Tribunal Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito no es objeto de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes, en la medida que proviene de un recurso de plena jurisdicción y no de un proceso constitucional.
15. Por lo tanto, al verificarse que la presente acción ha sido planteada respecto de una decisión que no es objeto de la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento de sentencia constitucional, esta no cumple con los requisitos del caso y consecuentemente no le corresponde a esta Corte emitir pronunciamiento alguno

⁶ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Registro Oficial 722 de 09 de julio de 1991.

⁷ CCE, sentencias 64-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 19; 28-19-IS/22, 31 de agosto de 2022, párr. 23; y 73-20-IS/21, 27 de octubre de 2021, párr. 26.

respecto al presunto incumplimiento, pues ello debe tramitarse en la vía ordinaria a través de los mecanismos existentes para el efecto.

16. Sobre la inobservancia de precedentes jurisprudenciales de esta Corte (ii), este Organismo ha considerado que “el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional”⁸ y “no puede ser utilizada para perseguir el 'cumplimiento' general de precedentes dictados por este Organismo”.⁹ En concordancia, en la sentencia 17-16-IS/21 se determinó que:

para que proceda la acción de incumplimiento respecto de una *sentencia constitucional*, esta debe contener un mandato de hacer o no hacer algo determinado y estar encaminada exclusivamente *a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en -un mismo- proceso constitucional*¹⁰

(énfasis añadido)

17. En ese sentido, como se indicó previamente, el alcance de esta garantía es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional:

De modo que, si las partes de un proceso judicial ordinario consideran inaplicada una norma jurídica que fue objeto de control constitucional por parte de la Corte y que consta en una sentencia con efectos generalmente obligatorios, deberán agotar los mecanismos de impugnación existentes, incluyendo la posibilidad de una acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada por las instancias ordinarias.¹¹

18. En el caso concreto, de la revisión integral del expediente y de la demanda de la accionante, se evidencia que la misma no fue parte procesal de ninguno de los precedentes constitucionales citados como presuntamente inobservados, por lo que no le corresponde a este Organismo emitir pronunciamiento alguno respecto al presunto incumplimiento, pues aquello implicaría la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional.
19. Sobre el pedido de medidas cautelares, de conformidad con lo señalado en el párrafo 5 *ut supra*, este Organismo observa que el mismo no reúne los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LOGJCC,¹² ni justifica la necesidad de las mismas para evitar o

⁸ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 19.

⁹ CCE, sentencia 3-15-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 14.

¹¹ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 21.ii.

¹² CCE, sentencia 33-20-IS/20, 9 de junio de 2020, párr. 8.

detener incumplimiento alguno. Esto, tomando en consideración que se ha verificado que la sentencia cuyo incumplimiento se pretende no es objeto de esta garantía jurisdiccional, por lo cual dicho pedido se rechaza.

20. Finalmente, este Organismo hace un llamado de atención al Ab. Édgar Alonzo Coral Almeida, defensa técnica de la señora Gladys Sulay Ruiz Armendariz y otros, por proponer la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento de sentencia constitucional en contradicción a las disposiciones constitucionales y legales previamente citadas.

5. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento 92-20-IS, por carecer de objeto.
2. Llamar la atención al Ab. Édgar Alonzo Coral Almeida, defensa técnica de la accionante, en los términos expuestos en el párrafo 20 de la presente sentencia.
3. Devolver el expediente al juzgado de origen.
4. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)