

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 51-19-IS

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

SENTENCIA 51-19-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento al verificar que la medida dispuesta en la sentencia dictada el 3 de diciembre de 2018 por la Corte Provincial de Pichincha no ha sido cumplida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía. La Corte además, llama la atención al GAD de Mejía y al juez executor, por haber incumplido la medida y por no haber agotado todas las facultades para garantizar su cumplimiento, respectivamente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1.1.1. Acción de protección de origen

1. El 6 de septiembre de 2018, Carlos Enrique López Chipugsi en calidad de administrador y representante legal de la Asociación de Producción Agropecuaria Los Ilinizas -ASOPROALI- (“**asociación**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía (“**GAD de Mejía**” o “**entidad accionada**”) y el procurador general del Estado, impugnando la política pública de dicho municipio sobre los requisitos de acceso de comercialización de productos al interior del Mercado Mayorista de Machachi.¹
2. El 18 de septiembre de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) desechó la demanda por improcedente.² De esta decisión, la asociación interpuso un recurso de apelación.

¹ Proceso signado con el número 17292-2018-00487. En su demanda, la asociación señaló que: “[l]a política pública ejercida por el [GAD] es discriminatoria frente a los grandes productores, pues como requisitos para poder acceder al interior del mercados [sic] y poder comercializar nuestros productos, se nos exige inspecciones previas a nuestras propiedades, sementeras, lotes donde se encuentran nuestras pequeñas siembras de manera previa para acceder al interior del mercado [...]”. Alegó la vulneración del derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación, a una vida digna y a una vida sin violencia.

² La Unidad Judicial consideró que “lo que realmente existe es la inconformidad del accionante con la decisión o resolución administrativa en el manejo de la política pública para otorgar los espacios para expendir productos por parte del GAD Municipal del cantón Mejía, lo que permite colegir que sus

3. El 3 de diciembre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), en sentencia de mayoría,³ aceptó parcialmente el recurso de apelación, reformó la sentencia subida en grado; declaró la vulneración del derecho al debido proceso de los miembros de la asociación; y dispuso que el GAD de Mejía emita la normativa que regule el comercio al interior del Mercado Mayorista de aquel cantón.⁴

1.1.2. Fase de ejecución

4. El 16 de enero de 2019, Henry Santiago Leiva Brucil, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía (“**juez ejecutor**”) comunicó a las partes la recepción del proceso con la ejecutoria de la sentencia dictada por la Corte Provincial.
5. El 11 de febrero de 2019, la asociación solicitó: a) se requiera al GAD de Mejía emita la normativa correspondiente -conforme lo dispuesto en la sentencia-; b) se remita “una copia certificada [sic] a la máxima autoridad del GAD de Mejía a efectos de que identifique a los funcionarios públicos que han incurrido en la violación de derechos y se proceda a iniciar las acciones administrativas correspondientes”; y c) se remitan copias certificadas a la Fiscalía Provincial de Pichincha para que se inicie la investigación “de la violación de los derechos constitucionales [mayúsculas del original omitidas]”.⁵

impugnaciones son asuntos de mera legalidad que en sede constitucional no es posible conocer. Ya que de sentirse el accionante afectado en su derecho al trabajo el accionante podía reclamar mediante la vía administrativa correspondiente conforme los argumentos de orden fácticos y jurídicos anotados.”

³ En el voto de minoría del juez Richard Iván Buenaño Loja consideró que: “En la especie, al haberse vulnerado el derecho al debido proceso, esto involucra la trasgresión (sic) a otros derechos económicos y sociales, de los actores quienes han sido sujetos de presiones y hostigamientos. Por lo que al tenor del Art. 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se verifica la violación del derecho Constitucional al debido proceso, que ha sido impuesta por la autoridad del Señor Director de Servicios Públicos e Higiene, al imponer un requisito de Inspección previa.”

⁴ La Corte Provincial consideró, en lo principal, que: “Si bien en el caso, se ha manifestado que los actos ejercidos por el Jefe del Mercado Mayorista del cantón Mejía ha vulnerado el derecho de los socios de la Asociación “ASOPROALI”, al trabajo, a la vida digna y sin violencia y al derecho a la igualdad sin discriminación, de los hechos que se han puesto en evidencia en las alegaciones tanto de la parte que acciona como de los accionados y de la prueba que las dos partes aportan al proceso, se puede colegir que el derecho vulnerado es el debido proceso, toda vez que, aunque el Administrador del Mercado Mayorista está facultado para dictar las disposiciones que considere necesarias para el buen manejo, orden y funcionamiento del mercado, su atribución debe estar enmarcada en el respeto a los principios que definen la seguridad jurídica; y, las medidas sancionatorias deben ser aplicadas por autoridad competente y bajo un debido proceso, que en la especie no ha justificado la parte demandada como era su obligación.”

⁵ Para fundamentar este pedido, la asociación transcribió partes del voto salvado del juez Richard Iván Buenaño Loja y citó el artículo 20 de la LOGJCC.

6. El 12 de febrero y el 6 de marzo de 2019, el juez ejecutor conminó a la entidad accionada a fin de que cumpla con la sentencia de la Corte Provincial.
7. El 7 de marzo de 2019, la asociación solicitó al juez ejecutor “se sirva atender de manera inmediata” lo solicitado en los literales b y c del escrito de 11 de febrero de 2019 (párr. 5 *supra*); y solicitó se remita el expediente a la Corte Constitucional ante el alegado incumplimiento del GAD de Mejía.
8. El 22 de marzo del mismo año, el juez ejecutor corrió traslado del escrito a la entidad accionada concediéndole el término de 48 horas para que se pronuncie al respecto, señalando que “vencido dicho término, se resolverá lo que en derecho corresponda”.
9. El 26 de marzo de 2019, la asociación señaló que sus pedidos no han sido resueltos ni atendidos, ni existe una fundamentación sobre una negativa de los mismos, por lo que insistió en los requerimientos señalados en los párrafos 5 y 7 *supra*.
10. El 29 de marzo de 2019, el juez ejecutor señaló que los literales b y c del escrito de 11 de febrero de 2019 presentado por la asociación (párrafo 5 *supra*), se refieren “a lo establecido en el voto salvado, que es una excepción a la decisión de la mayoría [...] por lo que en el decreto de fecha 6 de marzo de 2019 [...] no cabe aclaración alguna”.
11. El 1 de abril de 2019, la secretaría de la Unidad Judicial envió el oficio correspondiente conforme lo dispuesto en providencia de 6 de marzo de 2019, referida en el párrafo 6.
12. El 19 de junio de 2019, la asociación solicitó, en lo principal, se certifique “los tiempos de los requerimientos de cumplimiento de sentencia”. Dicho pedido fue proveído el 24 de junio de 2019.
13. El 1 de julio de 2019, la asociación insistió en que se dé cumplimiento a su pedido descrito en el párrafo anterior; y el 2 de julio de 2019 se sentó razón de que han transcurrido 6 meses y 25 días desde la emisión de la sentencia de la Corte Provincial.
14. El 4 de julio de 2019, la asociación solicitó: i) que una vez sentada la razón del tiempo transcurrido, se resuelva lo pertinente; ii) por segunda ocasión, se remita el expediente a la Corte Constitucional.

15. El 16 de julio de 2019, el juez ejecutor dispuso remitir oficios a las autoridades del GAD de Mejía a fin de que en el plazo de 24 horas informen respecto al cumplimiento de la sentencia. Los oficios fueron enviados el 17 de julio de 2019.
16. El 25 de julio de 2019, Roberto Carlos Hidalgo Pinto y Adolfo Ramiro Mayorga Cárdenas, alcalde y procurador síndico del GAD de Mejía informaron que, desde el 15 de mayo de 2019, entraron en funciones como nuevas autoridades del GAD de Mejía por lo que solicitaron “un tiempo prudencial” para cumplir con lo requerido por cuanto “durante estos 60 días de gestión, aún no hemos logrado tener al 100% el estado real en el que se encuentra el [GAD de Mejía]”.
17. El 30 de julio de 2019, el juez ejecutor corrió traslado de la respuesta de la entidad accionante por 72 horas a la asociación “a fin de que se pronuncien con el contenido del mismo”.
18. El 1 de agosto de 2019, la asociación señaló que la justificación del GAD de Mejía es “infantil y sin sentido [mayúsculas omitidas]” y solicitó por tercera ocasión que se remita el expediente a la Corte Constitucional.
19. El 14 de agosto de 2019, en consideración de que habían transcurrido “más de 8 meses, sin que el [GAD de Mejía] haya dado cumplimiento a la sentencia dictada” y que pese a las varias providencias realizando requerimientos, el GAD de Mejía respondió que “existió un cambio de administración y que no cuentan aún con la información correspondiente” el juez ejecutor, a petición de parte, dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

20. El 5 de septiembre de 2019, consta la recepción del informe del juez ejecutor con el expediente judicial.⁶
21. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 19 de diciembre de 2022 y concedió el término de cinco días para la presentación de un informe detallado sobre el presunto incumplimiento a la asociación, a las autoridades del GAD de Mejía y al juez ejecutor. Además, dispuso notificar a la Procuraduría General del Estado.

⁶ Acción de incumplimiento 51-19-IS, oficio de recepción. Conforme el acta 057-O-2019-CCE de 12 de noviembre de 2019, la presente causa fue, en su momento, sorteada al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantez.

22. El 9 de enero de 2023, la Procuraduría General del Estado señaló casillero para notificaciones.
23. El 27 de octubre de 2023, la jueza sustanciadora insistió a las partes procesales remitir la información requerida en el auto de 19 de diciembre de 2022.
24. El 7 de noviembre de 2023,⁷ el juez de la Unidad Judicial remitió su informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia; así como su justificación sobre la imposibilidad de ejecutar la decisión.
25. El 10 de noviembre de 2023, el GAD de Mejía presentó su informe de descargo.
26. El 15 de noviembre de 2023, la asociación presentó su informe respecto al presunto incumplimiento.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo incumplimiento se pretende

28. De acuerdo a los antecedentes procesales detallados, la sentencia cuyo incumplimiento se alega fue emitida por la Corte Provincial el 3 de diciembre de 2018, la cual, luego de declarar la vulneración del derecho al debido proceso, estableció como medida de reparación que el GAD de Mejía:

dicte la normativa necesaria y suficiente que regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos en el interior del Mercado Mayorista del cantón Mejía a las que deben someterse todos quienes ejercen o pretendan ejercer el comercio dentro de esta instalación municipal; y conminar a la Municipalidad demandada, a la observancia de los procedimientos previos sancionatorios, acorde a lo normado en el Art. 29 de la respectiva Ordenanza.

⁷ De la revisión del sistema SATJE del Consejo de la Judicatura, se encuentra que con fecha 23 de diciembre de 2022, el juez executor emitió un decreto en respuesta al requerimiento de la jueza sustanciadora; sin embargo, no fue hasta la segunda insistencia que dicho informe fue remitido para conocimiento de la Corte.

4. Argumentos de los sujetos procesales⁸

4.1. Argumentos de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía

29. Del informe motivado con el que el juez dispuso remitir el expediente a este Organismo, a petición de parte, se encuentra que el juez ejecutor citó doctrina nacional y “la sentencia 006-10-SAN-CC, sobre el contenido de la acción de incumplimiento” y concluyó “por las consideraciones expuestas es menester de esta Judicatura remitir el correspondiente informe a la Corte Constitucional para que se cumpla con el procedimiento establecido en los artículos 162 [y siguientes] de la [LOGJCC]”.
30. Posteriormente, en el informe remitido a esta Corte el 7 de noviembre de 2023, el juez ejecutor consideró que la respuesta que recibió del GAD de Mejía “señalando que no cuentan con la información pertinente a efectos de señalar si se ha dado cumplimiento o no con la sentencia constitucional, justificativo que no tiene ningún asidero, ya que los archivos reposan en la institución accionada”. Además, señaló que remitió el expediente a este Organismo por cuanto es:

[...] competencia del pleno del Corte Constitucional establecer el incumplimiento de decisiones constitucionales y disponer las sanciones correspondientes contra los funcionarios responsables del incumplimiento, debiendo señalar que esta Judicatura insistió por varias veces e incluso previno las consecuencias legales que tendría este incumplimiento a la [sic] las autoridades municipales, sin recibir respuesta alguna [...].

31. En cuanto al cumplimiento de la sentencia, señaló que habiendo transcurrido más de 8 meses desde la ejecutoria de la sentencia, aún no tenía constancia de que el GAD de Mejía “haya dado cumplimiento a la sentencia dictada en favor de los accionantes”. Además, expuso que:

[...] extrajudicialmente se ha conocido que con fecha 18 de marzo del 2022, ha sido sancionada la ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas “señor de la santa escuela” del cantón mejía, misma que no se ha dado a conocer a esta judicatura hasta la presente fecha a fin de verificar si la misma cumple con la sentencia materia de la presente causa [énfasis y mayúsculas del original omitidas].

4.2. Argumentos del GAD de Mejía

32. Wilson Humberto Rodríguez Guevara y Geovanny Pilaguano Guañuna, alcalde y procurador síndico del GAD de Mejía, respectivamente, informaron, por una parte,

⁸ En este acápite se indicarán los argumentos de las partes en el orden cronológico de presentación a la Corte para mejor comprensión de los mismos.

que no existió una transición entre la anterior administración del GAD de Mejía con la actual; ni tampoco un archivo de los documentos electrónicos emitidos por la anterior administración. También indicaron que “[e]n el Sistema de Gestión Documental Quipux, no existe asignación de documentos en carpetas virtuales desde el año 2015”.

33. Respecto al cumplimiento de la sentencia, adjuntaron el memorando 2023-138-DCSP-AM que indica, en lo principal, que “para precautelar la salud de las personas en pandemia **se determinó el traslado de la actividad de productores a un nuevo centro de comercialización** el cual a la fecha posee el nombre de Centro de Comercialización de Productores Agrícolas ‘Señor de la Santa Escuela’ del Cantón Mejía [énfasis añadido; negritas de original omitidas].”
34. De esta manera, tanto del informe de descargo como del memorando antes referido se tiene que, en razón del pedido de que se “dicte la normativa necesaria y suficiente que regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos”, el GAD de Mejía comunicó que sancionó la “Ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas "Señor de la Santa Escuela" del Cantón Mejía"; y adjuntó dicha ordenanza.
35. A decir del GAD de Mejía, con esta ordenanza “se ha dado cumplimiento a la parte Resolutiva de la Sentencia, dentro del Juicio Nro. 17292-2018-00487.”

4.3. Argumentos de la asociación accionante

36. La asociación accionante, realizó un recuento del proceso de ejecución, además citó la sentencia de 3 de diciembre de 2018 presuntamente incumplida con su voto salvado; y los artículos 1 y 2 de la “Ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas "Señor de la Santa Escuela" del Cantón Mejía” y señaló que la misma:

solo regula la implementación y funcionamiento del Centro de Comercialización de Productores Agrícolas denominado “Señor De La Santa Escuela”, la mencionada ordenanza solo tiene como objeto, implementar y regular el funcionamiento de dicho centro de comercialización, ubicado en el barrio San Francisco de Taguachi, parroquia de Machachi, cantón Mejía; en cuanto a su ámbito de aplicación este se limita al mencionado Centro, en calidad de espacio público de abastecimiento de productos agrícolas, para ser comercializados al por mayor y menor; esta ordenanza no tiene como alcance la regularización del comercio intermedio en el interior del Mercado Mayorista y Mercados del cantón Mejía. Señores Jueces, nuestra actividad económica la ejecutamos en el interior del mercado mayorista [sic] de la ciudad de Machachi, cantón Mejía, provincia de Pichincha, NO la ejecutamos en el Centro de Comercialización de Productores

Agrícolas denominado “Señor De La Santa Escuela”, la ordenanza emitida no cumple con la sentencia entidad [sic] por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha en los términos resueltos. [mayúsculas y negritas de original omitidas].

37. Por lo expuesto, la asociación consideró que “queda claro el incumplimiento” por parte del GAD de Mejía y solicitó que se disponga a la entidad accionante que emita la correspondiente normativa “en un plazo no mayor a 90 días”; así como que se “socialice la normativa a construirse, a fin, de ser partícipes dentro de su creación”.

5. Cuestión previa

38. Previo a pronunciarse sobre el fondo, la Corte verificará si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la presente acción. En el caso examinado, esta Corte observa que la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la asociación accionante; y, (ii) ante el juez ejecutor. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La asociación accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?

39. El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y, de forma subsidiaria, frente a la inexecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.⁹
40. La Corte Constitucional ha determinado que el “carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no logren ejecutar la decisión, una vez que se hayan agotado 'todos los medios que sean adecuados y pertinentes' para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC”.¹⁰
41. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el

⁹ CCE, sentencia 39-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

¹⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) y se pueden sintetizar de la siguiente manera:¹¹

41.1. Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

41.2. Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.¹² Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

42. Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹³

43. En el presente caso, la Corte observa que la acción de incumplimiento ha sido iniciada, a petición de la parte accionante, por el juez de la Unidad Judicial con el informe emitido el 14 de agosto de 2019.

44. De la revisión de los antecedentes procesales -párrafos 5, 7, 9 *supra*- este Organismo verifica que la asociación accionante promovió la ejecución de la sentencia de la Corte Provincial ante el juez ejecutor. Asimismo, se observa que el titular de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía remitió el expediente acompañado de su informe, con lo que se cumple el primer requisito.

¹¹ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo cual no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

¹² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31. La Corte Constitucional aclaró que tal plazo razonable se refiere al tiempo “[...] que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional [...]”.

¹³ CCE, sentencia 185-22-IS/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 16.

45. En cuanto al segundo requisito, esta Corte observa que la asociación accionante solicitó al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional en tres ocasiones -párrafos 7, 14 y 18 *supra*- por el presunto incumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial de parte del GAD de Mejía. Sin embargo, toma nota también de que para la fecha del último requerimiento, 1 de agosto de 2019, este estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión.
46. En ese sentido, le corresponde a este Organismo verificar si el juez ejecutor dispuso del tiempo prudencial para ejecutar la sentencia. En el caso materia de análisis se observa que, a la fecha de la petición de la asociación, el propio GAD había reconocido que no se había iniciado con la ejecución de la medida, por lo que se observa que dicha petición estuvo precedida de un tiempo que puede considerarse razonable.
47. En consecuencia se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y la RSPCCC para analizar el fondo de la presente garantía.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

48. Debido a que la sentencia de la Corte Provincial dispuso únicamente una medida a ser cumplida por parte del GAD de Mejía, para verificar su cumplimiento se formula un único problema jurídico: **¿El GAD de Mejía cumplió con la medida dispuesta en la sentencia de 3 de diciembre de 2018 emitida por la Corte Provincial?**
49. Conforme se señaló en el párrafo 28 *supra*, la medida dispuesta por la Corte Provincial obliga que el GAD de Mejía emita la normativa pertinente que “regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos en **el interior del Mercado Mayorista del cantón Mejía** [énfasis añadido]”. A saber, el Mercado Mayorista se encuentra ubicado en calle Barriga S/N y calle 11 de Noviembre, en el centro del cantón Mejía.¹⁴
50. De lo señalado tanto por el GAD de Mejía como de la asociación, posterior a la emisión de la sentencia, el 18 de marzo de 2022, el GAD de Mejía expidió la ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas “Señor de la Santa Escuela” del cantón Mejía, misma que, según su artículo 1, tiene por objeto: “implementar y regular el funcionamiento del Centro de Comercialización de Productores Agrícolas ‘Señor de

¹⁴ Prefectura de Pichincha, “Feria dominical del mercado mayorista”, <https://viajaporpichincha.com/escoje-tu-viaje/mejia/feria-dominical-del-mercado-mayorista>.

la Santa Escuela’, ubicado en el barrio San Francisco de Tahuachi, parroquia de Machachi, cantón Mejía.”

51. Según el GAD de Mejía, la apertura de este denominado “centro de comercialización de productores agrícolas” tuvo por objeto trasladar a un nuevo espacio a los productores en razón de la pandemia mundial del COVID-19, que para dicho centro se estableció la normativa para regular el comercio – la ordenanza de 18 de marzo de 2022-, y que, por tanto, considera que la sentencia estaría cumplida.
52. Sin embargo, esta Corte no encuentra que el GAD de Mejía haya indicado que este centro de comercialización haya reemplazado al Mercado Mayorista de Mejía, ni tampoco que el Mercado Mayorista hubiese dejado de funcionar y, en esa medida, el por qué la regulación de un “centro de comercialización”, localizado en una ubicación diferente al Mercado Mayorista, lugar donde la asociación accionante ejerce sus actividades de comercio, constituiría el cumplimiento de la medida dispuesta en sentencia.
53. Igualmente, conforme lo alegado por la asociación, tampoco se observa que la “Ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas ‘Señor de la Santa Escuela’ del Cantón Mejía” tenga como finalidad regular la actividad de comercio en el Mercado Mayorista, conforme a lo dispuesto en sentencia; ni tampoco que contenga una disposición sobre el traslado de los comerciantes que ejercían sus labores en el Mercado Mayorista a este centro. Por lo contrario, dicha ordenanza se limita a regular, exclusivamente, la actividad en el “centro de comercialización”.
54. En ese sentido, esta Corte no desconoce las medidas que el GAD de Mejía hubiere implementado para mitigar los efectos de la pandemia en beneficio de la ciudadanía. No obstante, aquello no justifica el por qué el GAD de Mejía, luego de más de 5 años de la emisión de la sentencia, no ha emitido la normativa que regule el ejercicio del comercio al interior del Mercado Mayorista, conforme lo ordenado en la sentencia bajo análisis.
55. En consecuencia, esta Corte verifica que el GAD de Mejía ha incumplido la medida dispuesta en el voto de mayoría de la sentencia de 3 de diciembre de 2018. Al respecto, aun cuando este Organismo observa que diferentes autoridades y administraciones han pasado por el GAD de Mejía desde la emisión de la sentencia, aquello de ninguna manera puede constituir un justificativo para el incumplimiento, razón por la cual esta Corte emite un llamado de atención al GAD de Mejía.

7. Consideraciones finales

56. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte no deja de advertir que el juez ejecutor no señaló ni en la remisión del expediente a la Corte, ni en su informe de 7 de noviembre de 2023, las razones del incumplimiento de la sentencia, ni tampoco los impedimentos para ejecutar la sentencia de la Corte Provincial. Igualmente, se observa que, en la fase de ejecución, el juez ejecutor se limitó a requerir mediante providencias el cumplimiento a la entidad accionada, correr traslado de los escritos del accionante y sentar razón del tiempo transcurrido desde la ejecución de la sentencia.
57. Al respecto, esta Corte ha sido enfática en insistir en el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento y en reiterar que **las autoridades judiciales tienen a su disposición una serie de atribuciones para alcanzar el cumplimiento de la sentencia**, que incluyen facultades de seguimiento, así como aplicación de medidas correctivas, coercitivas e incluso, modulativas, con la finalidad de alcanzar el cumplimiento de la sentencia.¹⁵
58. En virtud de lo expuesto, toda vez que no se evidencia que el juez ejecutor haya agotado todas las facultades encaminadas a garantizar el cumplimiento de la sentencia y en consecuencia, tampoco se encuentra que haya justificado de forma argumentada el por qué le habría sido imposible hacer cumplir la sentencia (de haber agotado todos los medios y facultades a su disposición), este Organismo también llama la atención del juez de la Unidad Judicial por no proceder de manera proactiva para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

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 51-19-IS.
2. **Declarar** el incumplimiento de la sentencia de 3 de diciembre de 2018, emitida en voto de mayoría por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

¹⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párr. 29.

3. **Ordenar** que, en el plazo de 60 días, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Mejía cumpla con la medida de reparación dispuesta en la sentencia de 3 de diciembre de 2018, que textualmente dispone que:

dicte la normativa necesaria y suficiente que regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos en el interior del Mercado Mayorista del cantón Mejía a las que deben someterse todos quienes ejercen o pretendan ejercer el comercio dentro de esta instalación municipal; y conminar a la Municipalidad demandada, a la observancia de los procedimientos previos sancionatorios, acorde a lo normado en el Art. 29 de la respectiva Ordenanza.

Una vez cumplido este plazo, esta entidad deberá remitir a este Organismo el respaldo del cumplimiento de esta medida.

4. **Llamar** la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado por incumplir con la sentencia de 3 de diciembre de 2018.
5. **Llamar** la atención a Henry Santiago Leiva Brucil, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha, conforme a lo señalado en los párrafos 57 y 58 de esta sentencia.
6. **Disponer** la devolución del expediente.
7. Notifíquese 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, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL