

Quito, D.M., 10 de mayo de 2023

CASO No. 86-20-IS

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

SENTENCIA No. 86-20-IS/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la pretensión de una demanda de acción de incumplimiento que ordenó retomar el proceso relacionado con la implementación de un plan de movilidad sustentable para el cantón Latacunga.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

De la acción de protección

1. El 20 de mayo de 2019, Dyanne Ibeth Balladares Sandoval, como representante legal de la compañía de taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A. y otras¹, presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Latacunga (en adelante, “GAD de Latacunga”), en esta impugnaron la omisión de la Unidad de Movilidad del GAD Municipal respecto de la matriculación de sus vehículos conforme a las resoluciones de incremento de cupo otorgadas².
2. La Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga en sentencia de 15 de junio de 2019, rechazó la acción planteada. Inconforme con la decisión, la parte accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 30 de septiembre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (la Sala de apelación) aceptó parcialmente el recurso y, en consecuencia dispuso que la parte demandada “[...] *en forma inmediata retome los estudios de la Empresa Bolaños, en cuanto a los antecedentes que han motivado el*

¹ Williams Iván Gamboy Ilaquiche, representante legal de la compañía TAXSEGEJECUTIVO S.A.; Luis Alfredo Tulpa Chaluisa, representante legal de la compañía COTAMIGRALAT S.A.; Jorge Iván Arcos Espinoza, representante legal de la compañía NIAGARATER S.A.; Clever Iván Zambrano Parra, representante legal de la compañía CAL-BRAZ. S.A.; Pablo Agustín Titán Guanoluisa, representante legal de la compañía LOSMASHCAS S.A.; y, Luis Alberto Bastidas Martínez, representante legal de la compañía SERVIFASTAN Taxi Ejecutivo Renta Car S.A. En esta señalaron que, pese a contar con una resolución administrativa que resolvió el incremento de cupos, la Unidad de Movilidad no ha matriculado a sus taxis, por cuanto existiría un proceso pendiente relacionado con la implementación de un plan de movilidad sustentable para el cantón Latacunga.

² El proceso fue identificado con el N°. 05283-2019-02704.

sustento de los informes técnicos de factibilidad y jurídico realizados para los incrementos de cupo [...], y, se continúe con el procedimiento adecuado en garantía a los derechos de los legitimados activos. [...] El tiempo dentro del cual deben cumplir con esta sentencia es de ciento veinte días término a partir de su notificación, fenecido dicho término los accionados se hallan en la obligación de informar el acatamiento de esta sentencia”.

Del proceso de ejecución de la sentencia de acción de protección

4. En providencia de 18 de octubre de 2019, el juez de ejecución avocó conocimiento de la causa y comunicó a las partes la recepción del proceso.
5. Mediante escrito de 27 de noviembre de 2019, Dyanne Ibeth Balladares Sandoval, en calidad de representante legal de la compañía taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A. y otras, solicitaron al juez de ejecución que disponga al GAD de Latacunga dar cumplimiento inmediato a lo ordenado en la sentencia constitucional. En providencia de 3 de diciembre de 2019, se dispuso oficiar a la parte accionada para que se pronuncie respecto del cumplimiento de la sentencia constitucional.
6. Mediante documento de 22 de mayo de 2020, el GAD de Latacunga presentó a la judicatura de ejecución el informe de cumplimiento con sus anexos, suscrito por el alcalde y el procurador síndico³.
7. En providencia de 12 de junio de 2020, el juez de ejecución puso en conocimiento de las compañías de taxi peticionarias el informe referido, quienes en varios escritos manifestaron su inconformidad. Asimismo, en providencia de 17 de septiembre de 2020, el juez de ejecución puso en conocimiento de las compañías accionantes un nuevo escrito de cumplimiento de sentencia presentado por la parte accionada y requirió su pronunciamiento en el término de setenta y dos horas.
8. En escrito de 1 de octubre de 2020, Dyanne Ibeth Balladares Sandoval, como representante legal de la compañía taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A., presentó ante el juez de ejecución una “*acción de incumplimiento de la sentencia de apelación dictada en el proceso N.º 05283-2019-02704*”, las pretensiones planteadas fueron: (i) el cumplimiento integral de la sentencia de 30 de septiembre de 2019, (ii) que se oficie a las entidades de control para que conforme a lo establecido en el artículo 22.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”) destituya a los funcionarios del GAD de Latacunga por el incumplimiento de la sentencia constitucional de 30 de septiembre de 2019; y, (iii) el pago de una reparación económica porque la falta de matriculación de sus vehículos les ha vulnerado su derecho al trabajo. Adicionalmente, la compañía taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A. solicitó al juez de ejecución la remisión del expediente a la Corte Constitucional, conforme al trámite establecido en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC.

³ En este informe enfatizó en el acatamiento de lo ordenado en la sentencia de 30 de septiembre de 2019.

9. Posteriormente, en providencia de 11 de mayo de 2021, el juez de ejecución previamente a pronunciarse respecto de los escritos presentados por la compañía taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A. ofició a la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi a fin de que presente un informe sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional de 30 de septiembre de 2019.
10. El 3 de junio de 2021, la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi presentó el oficio DPE-CPCX-2021-0244-O que entre sus observaciones señaló que el GAD de Latacunga a través de su Unidad de Movilidad indicó haber cumplido con la sentencia de apelación de 30 de septiembre de 2019, ya que *“revisado el sistema los vehículos que se detallan por placa en dicha sentencia se encuentran matriculados como taxis ejecutivos dentro de cada una de sus operadoras [...]”*. En providencia de 4 de junio de 2021, el juez de ejecución puso en consideración de las partes procesales este informe.
11. En providencia de 23 de junio de 2022, el juez de ejecución señaló: *“previo a disponer el archivo de la causa se concede el término de 72 horas para que los accionantes den a conocer si se ha cumplido con la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi”*⁴.
12. En providencia de 12 de diciembre de 2022, el juez de ejecución negó la petición de la compañía de taxis *“YUGSILOMA CIALTADA.”*, relativa a la ampliación del informe de verificación de cumplimiento presentado por la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi, por no ser parte procesal en la acción de protección 05283-2019-02704.

Del proceso de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional

13. El 21 de octubre de 2020, Dyanne Ibeth Balladares Sandoval, como representante legal de la compañía taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A., presentó de forma directa ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2019, dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi. En esta la compañía accionante explicó que acudió directamente a este Organismo por cuanto el juez de ejecución no ha elaborado el informe respectivo de incumplimiento y tampoco ha remitido el expediente a la Corte Constitucional.
14. Conforme al sorteo correspondiente, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.
15. En escrito de 19 de enero de 2023, Klever Villamarín Villamarín, en calidad de presidente de la compañía de taxis *“YUGSILOMA CIALTADA.”*, solicitó que la

⁴ De la revisión del expediente constitucional de ejecución no se advierte que las compañías accionantes se hayan pronunciado respecto del cumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2019.

Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2019 porque, en su opinión, al haber sido considerada en el estudio técnico realizado por la consultora Bolaños también debió beneficiarse de la sentencia dictada en la acción de protección 05283-2019-02704.

B. Informe de descargo y contestaciones

Unidad Judicial Penal

16. Mediante documento de 9 de enero de 2023, Edgar Patricio Cárdenas Casa, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga, detalló de manera cronológica todas las actuaciones procesales desarrolladas en la etapa de ejecución de la sentencia de 30 de septiembre de 2019, dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi en la acción de protección identificada con el número 05283-2019-02704. En este explicó que las compañías accionantes de manera reiterada solicitaron que disponga la matriculación vehicular, pero esto no es adecuado por cuanto la sentencia de apelación solamente dispuso que la entidad obligada retome los estudios.
17. Además, el juez explicó que, conforme al informe de verificación de cumplimiento de sentencia presentado por la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi el 3 de junio de 2021, el GAD de Latacunga habría cumplido con lo dispuesto en la sentencia de 30 de septiembre de 2019 y que, respecto del contenido de dicho informe, las compañías interesadas no emitieron ningún pronunciamiento.
18. Finalmente, el juez indicó que ha realizado todos los actos jurisdiccionales encaminados a lograr el cumplimiento de la sentencia de apelación, ha solicitado de manera reiterada informes de cumplimiento a la parte accionada e inclusive contó con la intervención de la Defensoría del Pueblo.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Latacunga

19. Mediante documento de 9 de enero de 2023, Byron Cárdenas Cerda y Marcelo Treviño Santamaría en calidad de alcalde y procurador síndico del GAD de Latacunga, respectivamente, presentaron su informe respecto del cumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2019, a este anexaron el informe presentado por la Empresa Pública de Movilidad del cantón Latacunga (EPMOL) contenido en el memorando EPMOL-DJ-OM-2022-0023.
20. En su informe señalan que de la documentación proporcionada por la unidad técnica del municipio se desprende el cumplimiento de la sentencia dictada en la acción de protección 05283-2019-02704, porque en esta consta que desde hace un año aproximadamente los vehículos pertenecientes a las compañías accionantes ya fueron matriculados y, en consecuencia, se encuentran trabajando en sus operadoras. Por lo

manifestado, solicitaron que este Organismo rechace la acción de incumplimiento planteada.

C. Resolución cuyo cumplimiento se solicita

21. La sentencia de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi textualmente señaló:

*ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, acepta parcialmente el recurso de apelación, planteado por los legitimados activos. Se revoca la sentencia del juez de primer nivel, y en su lugar se declara la violación al derecho constitucional de seguridad jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, por parte de la Unidad de Movilidad del GAD Municipal del cantón Latacunga; ente que a través de su actual Director, en conjunto con el Alcalde del GAD Municipal del cantón Latacunga, en forma inmediata retomen los estudios de la Empresa Bolaños, en cuanto a los antecedentes que han motivado el sustento de los informes técnicos de factibilidad y jurídico realizados para los incrementos de cupo [...], y, se continúe con el procedimiento adecuado en garantía a los derechos de los legitimados activos. [...] La Defensora del Pueblo, indicó que las resoluciones de incrementos de cupo han causado efectos, no solo para la adquisición de vehículos, sino en el Servicio de Rentas Internas. [...] **El tiempo dentro el cual deben cumplir con esta sentencia es de ciento veinte días término a partir de su notificación, fenecido dicho término los accionados se hallan en la obligación de informar del acatamiento de esta sentencia. CUMPLIMIENTO:** El juez a quo, dispondrá todos los medios adecuados y pertinentes para que se ejecute esta decisión, y sola una vez verificado su cumplimiento, dispondrá el archivo de la causa constitucional, debiendo observar el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...]*

D. Fundamentos de la demanda

22. En su demanda, la compañía de taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A. solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia constitucional dictada en el proceso 05283-2019-02704 de 30 de septiembre de 2019 y, que, en consecuencia, ordene: (i) el cumplimiento integral de la sentencia constitucional de apelación de 30 de septiembre de 2019; (ii) que se oficie a las entidades de control para que conforme a lo establecido en el artículo 22.4 de la LOGJCC destituya a los funcionarios del GAD de Latacunga por el incumplimiento de la sentencia constitucional de 30 de septiembre de 2019; y, (iii) el pago de una reparación económica por cuanto la falta de matriculación de sus vehículos les ha vulnerado su derecho al trabajo.
23. Como fundamento de sus pretensiones, la compañía accionante esgrimió los siguientes argumentos:

- 23.1.** El GAD de Latacunga habría incumplido con lo dispuesto en la sentencia constitucional de 30 de septiembre de 2019, específicamente, en lo relativo a que la unidad técnica de movilidad del municipio debía continuar con el procedimiento adecuado para la matriculación de sus taxis.
- 23.2.** Además, afirma que habría fenecido el término otorgado por la Sala de apelación para el cumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2019 y que el juez de ejecución no habría empleado ningún medio para lograr su cumplimiento.
- 23.3.** Finalmente, la compañía accionante señala que la falta de celeridad y debida diligencia para dar cumplimiento a la sentencia de 30 de septiembre de 2019 ha provocado la vulneración de sus derechos constitucionales. Al respecto, explica que, debido a la imposibilidad de matricular los vehículos, las personas que conforman la compañía de taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A no han podido ejercer su derecho al trabajo y hacer uso de los diez cupos que le fueron otorgados a la compañía mediante la resolución 011-IC-2019-UML-GADML de 15 de abril de 2019.

II. Competencia

- 24.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 25.** Previamente a emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto Dyanne Ibeth Balladares Sandoval, como representante legal de la compañía de taxi ejecutivo JUDIEXPRESS S.A. presentó su demanda de acción de incumplimiento de forma directa ante esta Corte Constitucional, corresponde verificar si esta cumple con los requisitos para su tramitación.
- 26.** Así, del expediente de ejecución se advierte que la compañía JUDIEXPRESS S.A, insistiendo con sus pedidos de cumplimiento de la sentencia constitucional, en escrito de 1 de octubre de 2020 solicitó al juez de ejecución la remisión del expediente y su informe correspondiente a este Organismo para la tramitación de su demanda de acción de incumplimiento, y que dicho requerimiento fue desatendido por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga. De esta manera, se verifica que la compañía de taxi cumplió con los requisitos⁵ para la presentación directa de su

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 36. “[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de **forma directa** ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) **haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional**”. [Se omitieron las referencias del original]

demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, esto es, que el juez de ejecución: (i) desatendió el requerimiento previo de la compañía afectada; y, (ii) no cumplió oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional⁶.

27. Ahora bien, dado que la compañía peticionaria señala que el GAD Municipal del cantón Latacunga, a través de la Unidad de Movilidad ha incumplido la sentencia de la Sala de apelación, por cuanto “no continuó con el procedimiento adecuado para la matriculación de sus taxis”, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La entidad obligada cumplió la sentencia de la Corte Provincial emitida en el proceso 05283-2019-02704?**
28. Para establecer si se produjo o no el alegado incumplimiento de la sentencia de 30 de septiembre de 2019 se debe examinar, en primer lugar, el contenido de su parte dispositiva, específicamente:

[A]cepta parcialmente el recurso de apelación, planteado por los legitimados activos. Se revoca la sentencia del juez de primer nivel, y en su lugar se declara la violación al derecho constitucional de seguridad jurídica [...] por parte de la Unidad de Movilidad del GAD Municipal del cantón Latacunga; ente que a través de su actual Director, en conjunto con el Alcalde del GAD Municipal del cantón Latacunga, en forma inmediata retomen los estudios de la Empresa Bolaños, en cuanto a los antecedentes que han motivado el sustento de los informes técnicos de factibilidad y jurídico realizados para los incrementos de cupo [...], y, se continúe con el procedimiento adecuado en garantía a los derechos de los legitimados activos. [...] El tiempo dentro el cual deben cumplir con esta sentencia es de ciento veinte días término a partir de su notificación, fenecido dicho término los accionados se hallan en la obligación de informar del acatamiento de esta sentencia.

29. Conforme a la cita, la sentencia de apelación contiene como medida que la Alcaldía del GAD Municipal del cantón Latacunga en conjunto con la Unidad de Movilidad retomen el proceso relacionado con la implementación de un plan de movilidad sustentable para el cantón, específicamente, en este estudio se debía examinar técnicamente la necesidad de implementación de transporte y sus modalidades, para posteriormente ser recogido en una ordenanza⁷. En consecuencia, no se puede inferir que en esta sentencia se ordene de manera expresa a la parte accionada continuar con el procedimiento para la matriculación de los taxis de las compañías accionantes⁸.

⁶ Hojas 840 a 847 del noveno cuerpo del expediente de instancia.

⁷ De la sentencia se desprende que la delegada de la Defensoría del Pueblo informó que: “La comisión pudo observar que existió un estudio de necesidades realizado por la consultoría Bolaños y Salas, en relación al transporte y modalidades. Esta empresa entregó al GAD Municipal doce productos, donde consta un modelo de ordenanza para la aprobación del plan de movilidad sustentable; el que no fue conocido por el Alcalde Dr. Patricio Sánchez de ese momento ni por seno del consejo municipal, no fue tratado en primer ni segundo debate, verificando que no existe documento alguno de que haya sido aprobado y la ordenanza haya sido publicada en el registro oficial, para que se encuentre vigente”.

⁸ En la sentencia 2-16-IS/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 29, se resolvió en un sentido similar. “Esta imposibilidad de realizar una inferencia clara indica que, en este caso, no sería razonable declarar el incumplimiento de la sentencia. En términos generales, para realizar una declaración de este tipo, se debe

30. Así, respecto al cumplimiento de la medida, del expediente de ejecución este Organismo verifica que la parte accionada en cumplimiento a la sentencia constitucional:

30.1. Mediante memorándum 2019-189-UML de 3 de octubre de 2019 dispuso al Especialista 2 de Transporte de la Unidad de Movilidad *“retomar el proceso y análisis de los informes técnicos y jurídicos, que sirvieron de sustento para el otorgamiento de los cupos, informes de factibilidad para la constitución de nuevas compañías de operadoras en las competencias del GAD Municipal Latacunga”*.

30.2. Conoció el oficio BYS-DP-2020-001 de 3 de enero de 2020, suscrito por la consultora Bolaños Salas, que en lo principal señaló: *“[...] en mi calidad de Director de Proyectos de la empresa antes mencionada, me permito hacer la entrega de la matriz de asignación de cupos de acuerdo a las normas técnicas vigentes y con la finalidad de que las mismas se transformen en el bien común de toda la ciudadanía del cantón Latacunga; para desarrollar esta matriz de asignación de cupos se han realizado varias mesas de trabajo con autoridades y técnicos del GAD y se han analizado los procesos existentes y jurisprudenciales sentadas en informes y procesos finalizados”*.

30.3. Mediante oficio circular 2020-0169-UML de 13 de febrero de 2020 convocó de manera masiva a los representantes de las diferentes compañías de transporte del cantón, a los representantes de los socios favorecidos con incrementos de taxi convencional, a los miembros de la Comisión de Tránsito, Transporte y Movilidad del GAD de Latacunga y al jefe del proyecto consultora Bolaños Salas, a participar en una mesa de trabajo sobre el estudio de necesidades de transporte del cantón Latacunga. Este evento se realizó el 17 de febrero de 2020, a las 9h00 en el salón de la ciudad del Palacio Municipal de Latacunga.

30.4. Elaboró un proyecto de ordenanza que rige el plan de movilidad sustentable del GAD Municipal del cantón Latacunga, esta propuesta recogería los estudios de necesidad de transporte de la consultora Bolaños Salar y contendría, entre otros, el procedimiento para el otorgamiento de títulos habilitantes de transporte público y comercial, el registro municipal del transporte terrestre público y comercial.

31. Por las consideraciones referidas, este Organismo puede advertir que la Alcaldía del GAD Municipal del cantón Latacunga en conjunto con la Unidad de Movilidad

partir de un texto expreso en la decisión cuyo cumplimiento se exige, ya sea para aplicarlo directamente o para realizar una inferencia indubitable a partir de aquel, lo que, como se ha mencionado, no ocurre en el presente caso”.

cumplieron de manera oportuna con la medida ordenada en la sentencia de apelación, específicamente, porque se ejecutaron acciones encaminadas a retomar el proceso relacionado con la implementación de un plan de movilidad sustentable para el cantón, mismo que trajo como consecuencia, inclusive, que taxis de las compañías accionantes sean matriculados y se encuentren prestando el servicio de transporte público⁹.

- 32.** En consecuencia, esta Corte responde al problema jurídico planteado afirmando que la entidad obligada dio cumplimiento a la sentencia de 30 de septiembre de 2019, dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.

IV. 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 **86-20-IS**.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ Expediente constitucional, anexos.

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 10 de mayo de 2023; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL