

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

CASO 91-21-IS

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

SENTENCIA 91-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador desestima la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante este Organismo por la compañía RANICOR S.A., a través de su representante legal, señor Tito Alí Álvarez Parreño, por inobservar los requisitos previstos en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para el ejercicio de dicha acción.

1. Antecedentes Procesales

1. El 14 de octubre de 2020, la compañía RANICOR S.A. (la “**accionante**”) a través de su representante legal, señor Tito Alí Álvarez Parreño, presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí (“**GAD Provincial de Manabí**”) por haberse declarado la terminación unilateral del contrato para la construcción de un Sistema de Riego y Drenaje tecnificado a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua de la provincia de Manabí;¹ causa que fue signada con el número 12332-2020-00346.
2. El 9 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los

¹ En su demanda, la accionante señaló que se declaró la terminación unilateral del contrato, con base en una supuesta vulneración del artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Además, solicitó que se declare la violación de sus derechos constitucionales y como consecuencia de ello, se deje sin efecto la resolución PREM-RE-072-2020 de 5 de octubre de 2020, suscrita por el señor José Leonardo Orlando Arteaga, prefecto provincial de Manabí; y, se disponga como medidas de reparación integral que el GAD Provincial de Manabí cancele los rubros de planillas existentes en el cronograma del proyecto para la terminación de la construcción de un sistema de riego y drenaje tecnificado a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua de la provincia de Manabí; así como también, la continuación de la obra observando las especificaciones técnicas correspondientes.

derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Además, el juez dispuso las siguientes medidas de reparación:

(...) SE DEJA SIN EFECTO EL ACTO ADMINISTRATIVO impugnado contenido en la RESOLUCIÓN DE TERMINACIÓN UNILATERAL N°. PREM-RE-072-2020 DE 5 DE OCTUBRE DE 2020, dictada por el señor LEONARDO ORLANDO ARTEAGA, en calidad de PREFECTO PROVINCIAL DE MANABÍ, mediante la cual se dio por terminado anticipada y unilateralmente el Contrato de Emergencia para la obra de Construcción de un Sistema de Riego y Drenaje Tecnificado a Nivel de Parcelas en las Comunidades KM 16 Los Caras, KM 20 San Agustín y KM 21 de los Cantones Sucre y Tosagua de la Provincia de Manabí.-

Que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, a través del señor Economista JOSÉ LEONARDO ORLANDO ARTEAGA, en su calidad de Prefecto, disponga a quien corresponda, dentro del término de tres días a partir de la notificación del presente fallo, envíe el oficio correspondiente a esta judicatura haciendo conocer el cumplimiento de la sentencia con respecto a la reparación integral contenida en el numeral 2 de la presente sentencia constitucional (...).²

3. El GAD Provincial de Manabí interpuso recurso de apelación y mediante sentencia de 21 de diciembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo, rechazó dicho recurso, confirmando la sentencia subida en grado.³
4. El 19 de enero de 2021, José Leonardo Orlando Arteaga, prefecto provincial de Manabí, propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 21 de diciembre de 2020; la misma que fue inadmitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, dentro del caso 1045-21-EP.
5. En razón de peticiones presentadas por la accionante para que se dé cumplimiento a la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020, a través de providencia de 22 de enero de 2021,⁴ “en ejercicio de las competencias previstas en los Arts. 86, numeral 4 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 21 y 22 numeral 4 de la [LOGJCC]”, el juez de primera instancia ordenó la destitución de José Leonardo Orlando Arteaga de su cargo como prefecto provincial de Manabí por incumplir la mencionada sentencia y entre otras medidas, dispuso que el GAD Provincial de Manabí,

² De la revisión de la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020, se advierte que en el numeral 2 constan los fundamentos de hecho de la acción.

³ En la parte resolutive, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo “(...) RECHAZA el recurso de apelación interpuesto por la legitimada pasiva y CONFIRMA la sentencia recurrida, en todas sus partes”.

⁴ Consta de fojas 1660 a 1667 del expediente.

a partir de la posesión del nuevo prefecto, en el término de diez días proceda a cumplir con la sentencia. Sin embargo, mediante auto de 29 de enero de 2021,⁵ el juez revocó la providencia de fecha 22 de enero de 2021 y dispuso que “el legitimado activo, en ejercicio de los derechos que le asiste, proceda a utilizar los mecanismos de la garantía jurisdiccional constitucional de incumplimiento de sentencia, para hacer valer sus derechos ante los jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en Art. 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

6. El 1 de septiembre de 2021, el señor Tito Alí Álvarez Parreño –quien ejerce la representación legal de la compañía RANICOR S.A.- demandó ante la Corte Constitucional del Ecuador, el incumplimiento de la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo y ratificada en segunda instancia por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo, el 21 de diciembre de 2020.
7. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 7 de marzo de 2023 avocó conocimiento y solicitó a la entidad accionada, así como al juez de primera instancia, que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento.

2. Competencia

8. 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 artículos 162 a 164 de la LOGJCC.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la parte accionante

9. La accionante señaló que, la autoridad accionada, luego de más de nueve meses de emitida la sentencia, no ha reparado de manera integral lo dispuesto en la misma, por lo que solicitó que se aplique lo previsto en el artículo 22 de la LOGJCC, tanto a la entidad pública accionada como al juez de primera instancia. De igual manera, luego de transcribir extractos de jurisprudencia de esta Corte, manifestó que el incumplimiento de la sentencia

⁵ Consta de fojas 1732 a 1736 del expediente.

ha provocado daños y perjuicios que deben ser reparados en esta acción, citando, por ejemplo, los gastos en los que ha incurrido por el tiempo de incumplimiento de la sentencia, el deterioro de equipos, máquinas y materiales a utilizarse en la obra de construcción, así como daños psicológicos y morales.

- 10.** Finalmente, la accionante solicitó que se declare el incumplimiento total de la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo y se disponga al GAD Provincial de Manabí el pago de las planillas existentes revisadas y aprobadas, más el reinicio de la obra de construcción. Asimismo, requirió que se ordene, como nueva medida de reparación integral, el pago de los daños y perjuicios ocasionados y que, de no ser posible aquello, se ordene otra medida compensatoria tendente a resarcir el daño provocado por el prefecto provincial de Manabí. Así también, solicitó que se inicie en contra de los funcionarios públicos responsables, el incidente de daños y perjuicios; además de disponerse la destitución de los funcionarios que incumplieron la sentencia. Para lo cual, según señaló, deberá ordenarse al juez de primera instancia que remita el expediente a la Corte Constitucional.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Del informe de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo

- 11.** El juez de la Unidad Judicial, en su informe presentado el 4 de abril de 2023, señaló que el juez que conoció, sustanció y resolvió el proceso constitucional fue el Dr. Ángel Enrique Tapia Vélez, quien mediante un traslado administrativo, actualmente se encuentra ejerciendo sus funciones como juez en la Unidad Judicial Especializada Sur de Violencia contra la Mujer y miembros del Núcleo Familiar de Guayaquil-⁶ No obstante, realizó un recuento de los hechos del proceso y concluyó que:

3.1.- Del caso en concreto, y sobre la presentación de la acción de incumplimiento de sentencia y/o dictámenes en la Causa No. 91-21-IS, ante la Corte Constitucional del Ecuador por parte del señor Tito Alí Álvarez Parreño; de la consulta realizada en el buscador de causa de la Corte Constitucional (...) se evidencia que el proceso tiene como fecha de ingreso a la Corte Constitucional el 01 de septiembre de 2021, a las 16:05:21. (ii) Desde la expedición de la sentencia de primer nivel de fecha lunes 09 de noviembre de 2020, a las 13h47, hasta la fecha en que fue propuesta la Causa No. 91-21-IS, su ejecución correspondió única y

⁶ Asimismo, informó que fue designado como juez titular de la Unidad Judicial, mediante resolución 214-2022 de 8 de septiembre de 2022 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura y materializada según acción de personal 2774-DNTH-2022-ALE de 30 de septiembre de 2022; siendo esta su primera actuación jurisdiccional en el presente proceso.

exclusivamente al señor juez que me antecedió en el conocimiento de la causa Dr. Ángel Enrique Tapia Velez. (iii) De la revisión del expediente, se evidencia que posterior al 01 de septiembre de 2021, que consta como inicio del proceso de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Causa No. 91-21-IS, no han existido requerimientos por parte del legitimado activo. (iv) El infrascrito juzgador bajo el prisma del principio de verdad procesal, informa lo que procesalmente se evidencia del expediente físico obrante en esta Unidad Judicial, puesto que, quien suscribe inició labores en este despacho el 01 de octubre de 2022.

3.3. Del GAD Provincial de Manabí

- 12.** El 14 de marzo de 2023, el GAD Provincial de Manabí presentó su informe, en el cual expuso las actuaciones judiciales desarrolladas dentro de la acción de protección 12332-2020-00346 e informó las acciones ejecutadas para el cumplimiento de la reparación dispuesta en sentencia, las mismas que se citan a continuación:

(...)

- Oficio PREM-OF-734-A-2020 de fecha 4 de noviembre del 2020, recibido el 9 de noviembre del 2020 a las 09:04 se puso en conocimiento de la Ec. Silvana Vallejo Páez, Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública, la resolución tomada dentro de la Acción de Protección signada con el número 12332-2020-00346, y en tal virtud, se requiere dejar sin efecto la petición de registrar como contratista incumplida a RANICOR S.A. (*ANEXO 2*)
- Oficio N° PREM-OF-755-2020 de fecha 11 de noviembre, recibido con fecha 12 de noviembre de 2020 a las 08:40, se pone en conocimiento de Seguros Confianza, el contenido de la sentencia expedida, que deja sin efecto la Resolución de terminación unilateral N° PREM-RE-072-2020 de fecha 5 de octubre de 2020, requiriendo que se deje sin efecto la petición de efectivizar las garantías dentro del presente proceso contractual. (*ANEXO 3*)
- Oficio N° 065-DRD-FZP-20 de fecha 11 de noviembre de 2020, suscrito por el Ing. Fabián Zavala Pisco, Administrador del Contrato, se dirige al Ing. Tito Alí Álvarez Parreño, Representante Legal de RANICOR S.A., en el que se indica que con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto judicialmente, se realice la justificación con los respectivos respaldos técnicos-administrativos que permitan rectificación o ratificación del monto descrito en la liquidación realizada mediante memorando N° 066-DRD-FZP-2020 de fecha 29 de septiembre de 2020, es decir, de inmediato se dio continuidad al proceso contractual. (*ANEXO 4*)

- 13.** Respecto a los argumentos de la demanda de acción de incumplimiento, la entidad accionada manifestó que al haberse dejado sin efecto el acto administrativo contenido en la resolución PREM-RE-072-2020 de 5 de octubre de 2020, se revocaron los efectos de

la terminación unilateral del contrato; es decir, “el registro del señor Tito Alí Álvarez Parreño, como contratista incumplido y la ejecución de las garantías, lo que se comunicó al Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP y Seguros Confianza (...) dando estricto cumplimiento a lo dispuesto en sentencia”. Además, el GAD Provincial de Manabí señaló lo siguiente:

(...) con respecto a la reparación integral contenida en el numeral 2 de la presente sentencia constitucional, es preciso destacar que de la revisión de la sentencia referida la misma no cuenta con el mencionado numeral 2; sin embargo, en calidad de Prefecto Provincial de Manabí, se realizaron las actuaciones necesarias para dejar sin efecto las consecuencias jurídicas de la resolución de terminación unilateral que fuere impugnada en sede constitucional, sin que dentro de dicha reparación integral se haya dispuesto el pago de planillas a las que según el legitimado activo pretendió su pago por parte del Gobierno Provincial de Manabí que represento, valores que en el examen especial de Contraloría realizado posteriormente, se determinó que los mismo (sic) carecían de sustento técnico y jurídico, por lo cual, se procedió en beneficio del cuidado de los recursos públicos.

14. En su informe, la entidad accionada indicó que, la Contraloría General del Estado, dio inicio al examen especial a la ejecución, liquidación, recepción y fiscalización del proyecto de construcción de un sistema de riego y drenaje a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua; y, a la aplicabilidad de los estudios y diseños del citado proyecto, por el período comprendido entre el 5 de septiembre de 2017 y el 31 de octubre de 2020; y, como resultado del mismo, mediante informe general DPPCH-0053-2021, se efectuaron catorce recomendaciones que son de obligatorio cumplimiento, entre las cuales se estableció que “RANICOR S.A. debía justificar el pago indebido de \$7.848.130,89 millones de dólares, fundamentalmente por los pagos de suministros que jamás fueron instalados, ni probados”.
15. Sobre las actuaciones realizadas por la entidad accionada a la fecha de presentación de su informe, para el cumplimiento del referido contrato, se mencionó lo siguiente:

Para poder superar la desproporcionalidad de los pagos realizados a favor de la compañía RANICOR S.A., (en cumplimiento de las recomendaciones 6 y 7 del *INFORME GENERAL DPPch-0053-2021*), con fecha 14 de junio de 2022, se suscribió un contrato *MODIFICATORIO* al Contrato Complementario de obra, lo que ha permitido recuperar un valor a favor de la Institución que alcanzó \$ 149.697,34; así como la continuación de los trabajos contratados, acorde a las reprogramaciones aprobadas de manera conjunta entre la Contratista RANICOR, Fiscalización FABREZ y Administración de Contrato, siendo la última la que está vigente hasta el 08 de abril de 2023, debiendo mencionar que actualmente los trabajos y el plazo contractual se encuentran suspendidos debido a la estación invernal conocida públicamente.

La ejecución del proyecto se continúa realizando de conformidad con los contratos suscritos y cumpliendo cada una de las observaciones realizadas por parte de la Contraloría General del Estado; y se ha procedido a cancelar valores del contrato complementario a favor de la contratista RANICOR S.A., validados por la empresa FABREZ ECUADOR S.A., fiscalizadora del contrato, una vez que se firmó el Contrato Modificatorio antes indicado, con fecha 21 de septiembre del 2022 por la cantidad de \$ 211,570.81 (ANEXO 6).

Esto significa, que no solo el monto del contrato principal disminuyó de \$13.877.057,52 a \$13.727.360,18 (recomendación 7 del informe DPPCH-0053-2021), sino que además la Prefectura de Manabí ha logrado que el proyecto a la fecha tenga un avance de obra del 69.74% respecto al contrato principal (...).

- 16.** Finalmente, el GAD Provincial de Manabí solicitó que se niegue la acción de incumplimiento planteada y se proceda con su archivo.

4. Cuestiones Previas

- 17.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁷ Además, la sentencia 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.
- 18.** Por lo que, corresponde verificar los requisitos dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: (i) que la persona afectada haya solicitado al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión; y, ii) que se verifique la solicitud de que se remita el expediente a este Organismo, una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia.⁸ De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento) puede presentar una acción de incumplimiento cuando haya requerido previamente al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, conforme el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.

⁷ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 36.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

19. Así también, para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC exige que, frente al requerimiento realizado por la persona afectada, el juez o jueza de instancia se haya rehusado a remitir el expediente y el informe a la Corte o lo haya hecho de forma tardía. Cabe señalar que, sin perjuicio de que los procesos constitucionales deben ser impulsados por las y los jueces de instancia, la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante este Organismo.⁹
20. Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.¹⁰ Este Organismo ha establecido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión;¹¹ sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹²
21. En el presente caso, para verificar los antedichos requisitos, es importante detallar las actuaciones procesales realizadas por la accionante a partir de la emisión de la sentencia dictada dentro de la causa 12332-2020-00346, hasta la presentación de la acción de incumplimiento ante este Organismo. Así, de la revisión del expediente constitucional, se observa que:
- A través del escrito de 6 de noviembre de 2020,¹³ la accionante solicitó al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo que disponga a la entidad accionada que, dentro del término de veinticuatro horas, informe sobre el cumplimiento de la sentencia que se dictó oralmente en la audiencia celebrada el 30 de octubre de 2020, bajo prevenciones de ley.
 - Mediante escritos presentados el 16 de noviembre de 2020,¹⁴ la accionante solicitó al juez de primera instancia que: i) ordene la destitución “del accionado”, ii) se haga efectiva la sentencia incumplida; y, iii) se remita el expediente a la Fiscalía

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35-36.

¹⁰ CCE, sentencia 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹² LOGJCC, artículo 164 número 1. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹³ Consta a foja 1425 del expediente.

¹⁴ Consta de fojas 1510 a 1512 del expediente.

General del Estado por haberse incurrido en el delito tipificado en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. Sobre esto, mediante providencia de 24 de noviembre de 2020, el juez dispuso que el GAD Provincial de Manabí, en el término de setenta y dos horas, informe sobre la reparación integral y el cumplimiento de la sentencia. La misma petición fue presentada por la accionante el 31 de diciembre de 2020¹⁵ y mediante providencia de 4 de enero de 2021, el juez dispuso que la Defensoría del Pueblo, remita dentro del término de 72 horas, el informe sobre el cumplimiento total e integral de la sentencia.

- Con fecha 30 de noviembre de 2020,¹⁶ la accionante puso en conocimiento del juez las peticiones presentadas en el GAD Provincial de Manabí para el reinicio del proyecto para la obra de construcción de un Sistema de Riego y Drenaje tecnificado a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua de la provincia de Manabí; así como las gestiones realizadas en la Defensoría del Pueblo, a fin de que se inicien las acciones que la Constitución y la ley le confieren en su calidad de juez constitucional.
- Mediante escrito de 12 de enero de 2021,¹⁷ la accionante insistió al juez de primera instancia que ordene la destitución del prefecto provincial de Manabí por incumplir la sentencia. Asimismo, la accionante informó al juez que, solicitó al Defensor del Pueblo una copia certificada del informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Al respecto, mediante auto de 19 de enero de 2021, el juez dispuso que se corra traslado del informe del Defensor del Pueblo,¹⁸ a la parte legitimada pasiva, para que en el término de cuarenta y ocho horas se pronuncie al respecto.
- A través del escrito presentado el 20 de enero de 2021,¹⁹ el accionante solicitó al juez que ordene: i) la destitución del prefecto provincial de Manabí, ii) el inmediato cumplimiento de la sentencia constitucional así como el reinicio de los trabajos de la obra; y, iii) la inmediata cancelación de las planillas que se encuentren pendientes

¹⁵ Consta de fojas 1615 a 1616 del expediente.

¹⁶ Consta de fojas 1537 a 1538 del expediente.

¹⁷ Consta de fojas 1622 a 1625 del expediente.

¹⁸ Mediante informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia de garantía jurisdiccional, emitido por el servidor encargado del seguimiento en la Defensoría del Pueblo, dentro del CASO-DPE-1301-130101-17-2020-009657-SGG, concluyó que, de la información recabada, se infiere que la resolución de terminación unilateral PREM-RE-072-2020 y sus efectos, habrían quedado insubsistentes; sin embargo, “si bien el GPM nos ha hecho conocer las acciones realizadas en relación a ello, el accionante ha informado que los trabajos de construcción de la obra en cuestión aún no han sido reiniciados debido a que el GPM no le ha cancelado las planillas pendientes de pago establecidas en el contrato complementario (...)”.

¹⁹ Consta de fojas 1641 a 1643 del expediente.

de pago, producto de la ejecución contractual; lo cual, fue proveído por el juez mediante auto de 22 de enero de 2021, el mismo que, con fecha 29 de enero de 2021, fue revocado.

22. Con base en lo expuesto, se observa que, si bien la accionante solicitó en forma reiterada el cumplimiento de la sentencia de 9 de noviembre de 2020, esta no cumplió con el requisito legal de solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión. Al contrario, se verifica que la acción de incumplimiento fue presentada de forma directa ante este Organismo. Por lo cual, se determina el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.
23. Por otra parte, debe indicarse que, no. existe constancia de que el juez de instancia se haya rehusado a remitir el informe y el expediente o no lo haya cumplido de forma oportuna. Por lo tanto, la accionante también incumplió con el requisito establecido en el artículo 164 numeral 3 de la LOGJCC.
24. Por las razones antes mencionadas, se determina que la accionante inobservó el trámite de la acción de incumplimiento previsto en el artículo 164 de la LOGJCC y desconoció que los requisitos sintetizados en los párrafos 18 y 19 antes referidos, son presupuestos indispensables que debe agotar para que pueda presentar la acción directamente ante la Corte Constitucional.
25. Es importante aclarar que, si bien el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo con fecha 4 de abril de 2023 remitió su informe, aquello surgió como consecuencia del requerimiento realizado por la jueza constitucional sustanciadora en providencia del 7 de marzo de 2023 –respecto al cumplimiento de la sentencia- y no por pedido de la accionante o por imposibilidad de ejecución del juez de la Unidad Judicial.
26. En suma, el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC por parte de la accionante tiene como consecuencia jurídica que este Organismo desestime la demanda sin pronunciarse sobre la existencia o no del incumplimiento alegado.
27. En conclusión, al verificar que la accionante inobservó los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, corresponde desestimar la acción y devolver el expediente al juez de instancia.

28. Por otra parte, es importante recordar que, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En concordancia con lo anterior, el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en lo pertinente dispone: “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.- Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. [...]”.
29. De estas normas se desprende con claridad que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde exclusivamente a los jueces y las juezas constitucionales de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional.²⁰
30. En atención a ello, esta Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo que sustanció la acción de protección 12332-2020-00346, por haber desconocido el carácter subsidiario de la garantía activada y de las obligaciones de los jueces constitucionales para ejecutar sus propias decisiones, pretendiendo trasladar a las partes procesales la responsabilidad sobre la consecución del cumplimiento, tal como fue descrito en el párrafo 5 *supra*.
31. Adicionalmente, corresponde señalar que, en relación a la destitución ordenada por el juez de instancia, conforme fue referido en el párrafo 5 *supra*, este Organismo se ha pronunciado previamente indicando que, la Constitución en su artículo 86 numeral 4, otorga a la Corte Constitucional la facultad de ordenar la destitución de la autoridad, como consecuencia del incumplimiento de sentencias; es decir que, esta Corte es el único organismo competente para ello. En ese sentido, se hace un llamado de atención al juez de instancia que sustanció la acción de protección 12332-2020-00346 por haber excedido sus facultades, generando así una vulneración a la seguridad jurídica, por no haber acatado las disposiciones constitucionales.²¹

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 91-21-IS.

²⁰ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 17 y 18.

²¹ CCE, 076-10-SEP-CC, caso 1114-10-EP, 22 de diciembre de 2010, p. 12-13; auto de verificación de sentencia 1219-22-EP/23, 23 de enero de 2023, párr. 187.

2. Llamar la atención al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo que sustanció la acción de protección 12332-2020-00346 en los términos expuestos en los párrafos 30 y 31 de la presente sentencia.
3. Devolver el expediente del caso de acción de protección analizado a la judicatura 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 91-21-IS/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 19 de julio de 2023, aprobó la sentencia 91-21-IS/23 (“**sentencia de mayoría**”) en la que se resolvió la acción de incumplimiento presentada por la compañía RANICOR S.A. (“**RANICOR**” o “**compañía accionante**”) que estimaba incumplida la sentencia de 9 de noviembre de 2020, emitida por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos (“**Unidad Judicial**”), en el marco del proceso 12332-2020-00346.
2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió desestimar la acción de incumplimiento *in examine* puesto que esta no cumplía con los requisitos para ser presentada directamente ante la Corte Constitucional. Si bien estoy de acuerdo con la desestimación de la acción presentada por la compañía accionante, disiento con las medidas tomadas en contra del juez de la Unidad Judicial, y por lo tanto, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulo respetuosamente el presente voto concurrente.

1. Consideraciones

3. Se desprende de la sentencia de mayoría, un recuento de antecedentes que llaman la atención, y que se sintetizan a continuación:

Primero, es fundamental remarcar que la controversia que da inicio al proceso de origen es bastante compleja, y definitivamente apunta a la impugnación de un acto administrativo, cuyo análisis debería corresponder a los jueces de lo contencioso administrativo, o a la sede arbitral, de corresponder el caso. Así, considero que en el proceso de origen existe una evidente desnaturalización de la garantía de acción de protección, que es utilizada por la compañía accionante como una suerte de proceso abreviado para resolver su disputa en el menor tiempo posible.

Segundo, la acción no sólo es presentada en el marco de un mecanismo jurisdiccional que —a mi criterio— es inadecuado e improcedente, sino que además se presenta ante el juez de la Unidad Judicial de Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos, cuando el contrato objeto del

proceso se suscribió y surtía efectos en la provincia de Manabí. Es decir, la acción fue presentada ante un juez que carecía de competencia, según lo establecido en el artículo 7 de la LOGJCC, que prescribe que: “[s]erá competente cualquier jueza o juez de primera instancia *del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos*” (énfasis añadido).¹ Si bien no me corresponde emitir pronunciamiento alguno respecto de esta causa —sustanciada en un proceso independiente— considero pertinente remarcar lo anterior.

Tercero, en el marco de la ejecución de la sentencia del proceso de origen ante el juez de la Unidad Judicial se suscitaron graves errores. A saber:

- (i) En el marco de la ejecución de la sentencia de 9 de noviembre de 2020, mediante auto de 22 de enero de 2021, el juez de la Unidad Judicial dispuso—dado que, a su juicio, la parte accionada se había negado a cumplir la sentencia—lo siguiente:

En ejercicio de las competencias previstas en los Arts. 86, numeral 4 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 21 y 22, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional *DESTITUIR al Econ. José Leonardo Orlando Arteaga, de su cargo como Prefecto Provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, por incumplir la sentencia constitucional dictada el 9 de noviembre de 2020*, por el Juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Pueblo Viejo, dentro de la Acción de Protección N°. 12332-2020-00346 (énfasis añadido).

- (ii) Más adelante, el juez revoca el auto mencionado, desconociendo todas sus actuaciones, en lugar de referirse al error revocado, pues asegura que:

[N]o ha conocido en momento alguno la garantía constitucional de acción de incumplimiento de sentencia constitucional, no ha aplicado mecanismos de incumplimiento de sentencias constitucional, no ha declarado incumpliendo [sic] de sentencia, ni tampoco ha declarado daños y perjuicios a favor del legitimado activo, pues este juzgador tiene en claro que el incumplimiento de la sentencia tiene que ser tramitado a través del mecanismo jurídico de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional como máximo organismo de administración, interpretación y control constitucional [...]

¹ En virtud de esto, cuando las sentencias del proceso de origen fueron impugnadas mediante acción extraordinaria de protección presentada por el Prefecto provincial del GAD de Manabí, en el marco de la causa 1045-21-EP, pese a que el Tribunal de Admisión decidió inadmitir la demanda, presenté mi voto en contra de esta inadmisión, por las consideraciones antes expuestas.

(iii) En el mismo auto, el juez contradice sus propias afirmaciones, y —una vez más— declara que: “siendo que este administrador de justicia ha agotado y ha aplicado todos los medios que la Constitución y la Ley me faculta para hacer ejecutar la sentencia, y considerando que no se ha ejecutado integralmente la misma, *se puede considerar la defectuosa ejecución de la sentencia constitucional No. 12332-2020-00346*” (énfasis añadido). Finalmente, decide *sugerir* a RANICOR que “en ejercicio de los derechos que le asiste, proceda a utilizar los mecanismos de la garantía jurisdiccional constitucional de incumplimiento de sentencia, para hacer valer sus derechos ante los jueces de la Corte Constitucional”. Atendiendo a dicha sugerencia, la compañía accionante presentó —el 1 de septiembre de 2021— la acción de incumplimiento que nos ocupa, solicitando, incluso:

[C]omo nueva medida de reparación integral, el pago de los daños y perjuicios ocasionados es decir, pago de honorarios de mis abogados defensores, pago por mantenimiento de las máquinas, equipos y materiales existentes en bodegas destinados para la construcción más los daños morales y psicológicos existentes.

4. Es de mi opinión que ante la gravedad de las actuaciones del señor Ángel Enrique Tapia Vélez, juez de la Unidad Judicial, no simplemente procede —como sucede en la sentencia de mayoría— un llamado de atención, sino que se debió haberse dictado la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable, según lo establecido en los artículos 109.1 y siguientes del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) y los artículos 2 y siguientes del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable Dentro de la Jurisdicción Constitucional (“**Reglamento**”).

5. Al respecto, el artículo 109 del COFJ establece, sobre el error inexcusable, que este:

Debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros (énfasis añadido).

6. En concordancia con lo anterior, el Reglamento establece, en su artículo 2, que: “[e]l órgano jurisdiccional competente podrá ejercer la facultad correctiva consistente en la declaratoria jurisdiccional previa cuando exista una acción o recurso pendiente de resolución, tendiente a impugnar actos u omisiones ocurridos en el proceso en el cual se habría producido la infracción”. Por su parte, el artículo siguiente establece que: “la

aceptación o desestimación de la pretensión principal no implica necesariamente una decisión sobre la declaratoria jurisdiccional previa, ni viceversa”. Concordantemente, el artículo 7 del referido cuerpo legal prescribe que:

El Pleno de la Corte Constitucional *será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias* y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional (énfasis añadido).

7. Es, en virtud de lo anterior, que esta Corte tiene competencia para —mediante declaratoria jurisdiccional previa— disponer el inicio de un proceso disciplinario por error inexcusable ante el Consejo de la Judicatura, de observar —al menos *prima facie*— que en un proceso que se ponga a conocimiento de la Corte Constitucional existiese el indicio de una infracción en los términos antes expuestos.
8. Así, a mi criterio, en la sentencia de mayoría correspondía analizar las irregularidades en las actuaciones del juez de la Unidad Judicial con el objetivo de concluir —al menos de manera preliminar— si es que sus actos se ajustaban al supuesto de error inexcusable.
9. Como se mencionó en el párrafo 2 *supra*, el juez de la Unidad Judicial, mediante auto interlocutorio, dispuso “DESTITUIR al Econ. José Leonardo Orlando Arteaga, de su cargo como Prefecto Provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí”. Pues bien, para octubre de 2020 —fecha en la que se presentó la demanda objeto del proceso de origen— la CRE contenía el artículo 86, que prescribe que: “[s]i la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez [de la Corte Constitucional, por ser el único organismo competente para declarar este incumplimiento]² ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar”. Esto es reiterado y profundizado en el artículo 164 de la LOGJCC, que establece que: “[e]n caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión”.
10. La jurisprudencia de esta Corte tampoco ha sido ajena a situaciones en las que jueces de instancia que conocen acciones constitucionales excedan sus competencias. De hecho, ya en 2009 la Corte establecía que:

² CRE, Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

El señor juez de instancia, en supuesta aplicación del artículo 86 numeral 4 de la Constitución, y a pretexto de dar cumplimiento de su infundada sentencia de acción de protección que dispone el cumplimiento de una norma ha dictado una serie de medidas; entre ellas, [...] orden de prisión preventiva en contra del accionante de la presente causa, por no cumplir con el plazo de 15 días previsto en su sentencia. Al no ser suficiente [...] más allá de la orden de prisión preventiva, dicta la prohibición de enajenar bienes [...] luego [...] revoca la orden de prisión preventiva y dicta la medida cautelar de prohibición de salida del país.

Es decir, el juez constitucional de instancia [...] en la fase de cumplimiento de la sentencia de acción de protección, ha excedido claramente sus facultades y ha expedido medidas cautelares, no sólo reales sino que incluso personales, respecto al accionado de la acción de protección. Al respecto, esta Corte señala de manera enfática, que la emisión de medidas cautelares personales o reales, no son de competencia del juez constitucional [...].³

11. Es decir, incluso cuando existían —durante más de una década— dos disposiciones constitucionales y al menos una sentencia que determinaban que las facultades sancionatorias en el marco de una acción de incumplimiento es una potestad *exclusiva* de la Corte Constitucional del Ecuador, el juez de la Unidad Judicial —lejos de haber tomado en consideración esta prerrogativa— dispuso la destitución del prefecto de Manabí arrogándose competencias indebidas, e inobservando el principio de legalidad. No solo esto, sino que más adelante revoca su auto —a mi juicio, nuevamente adelantando su criterio sobre el incumplimiento de la sentencia, y vulnerando la inmutabilidad de las decisiones judiciales— y expresamente *sugiere* a la compañía accionante interponer la acción de incumplimiento que nos ocupa, en aras de conseguir, posiblemente, el mismo resultado.
12. Es de mi opinión que las actuaciones recogidas en los anteriores párrafos cumplen con los elementos previstos para ser consideradas como errores inexcusables. Es indiscutible que las acciones del juez de la Unidad Judicial son *graves* —puesto que son irrazonables, por exceder los límites otorgados en el ordenamiento jurídico aún existiendo normas claras que de ninguna manera permitían, de forma lógica, llegar a la interpretación a la que llegó el juzgador— y son *dañinas*, pues no solo afectan a un tercero —en este caso, al entonces prefecto de Manabí— sino que resultan en daños diametralmente evidentes a la administración de justicia, pues las normas que construyen nuestro ordenamiento jurídico se interpretan antojadizamente, restándolas de valor.
13. En tal virtud, considero que la gravedad de las actuaciones del juez de la Unidad Judicial, apremiaban a que una de las medidas de reparación a dictarse por parte de este Organismo

³ CCE, Sentencia 031-09-SEP-CC, de 24 de noviembre de 2009, p. 14.

sea la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable de dicha autoridad judicial, con el fin de que se inicie la investigación pertinente en contra de este.

14. Con base en las consideraciones anteriormente mencionadas, y siendo que este es el único punto de divergencia que tengo con la sentencia de mayoría —sin que ello afecte la parte resolutive de esta— respetuosamente presento este voto concurrente.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto o concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 91-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 01 de agosto de 2023, mediante correo electrónico a las 11:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL