

Quito, D.M., 06 de abril de 2022.

CASO No. 7-17-IS

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

SENTENCIA No. 7-17-IS/22

Tema: En el presente caso se analiza la acción de incumplimiento de la decisión emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón de Loja, a través de la cual se aceptó una acción de acceso a la información pública con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja. Una vez efectuado el respectivo análisis la Corte Constitucional resuelve desestimar las pretensiones de la demanda.

I. Antecedentes procesales

1. El 27 de junio de 2016, Manuel Benigno Delgado Delgado interpuso una demanda de acceso a la información pública¹ con medidas cautelares² en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja (“la entidad accionada o GAD de Loja”)³.
2. El 30 de junio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, mediante voto de mayoría, resolvió aceptar la acción de acceso a la información pública y la petición de medidas cautelares. El 19 de julio de 2016, el referido tribunal negó el recurso de aclaración presentado por la entidad accionada.
3. Con escrito de 02 de agosto de 2016, el GAD de Loja solicitó la revocatoria de las medidas cautelares adoptadas dentro del proceso N° 11904-2016-00014, petición que

¹ En el libelo de la demanda se expuso que: “(...) he venido solicitando al señor Alcalde de Loja que ‘... por su digno intermedio al Departamento que corresponda, ..., se sirvan entregarme copias debidamente certificadas de los siguientes documentos:

* Proyecto o planificación de la obra a realizarse en el barrio ‘La Recta’;

* Presupuesto de la obra, aprobado por el Cabildo;

*Trámite de declaración pública y expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada; y,

*Plano aprobado por esta institución sobre el particular con el detalle de los inmuebles que serían afectados (...).” (Se ha omitido el énfasis en el texto original).

² Como medidas cautelares se solicitó que se suspenda los efectos de la notificación realizada el 22 de junio de 2016, dentro del expediente administrativo sancionador denominado “La Recta”, por medio del cual la Comisaría de Ornato del Municipio de Loja dispuso el retiro de las edificaciones y cercos que se encuentran fuera de la línea de fábrica de conformidad con lo determinado en el informe N° 46 de fecha 01 de junio de 2016, suscrito por el inspector de la Comisaría Municipal de Ornato.

³ La garantía jurisdiccional fue signada con el N° 11904-2016-00014.

fue negada mediante auto de 11 de agosto de 2016. Inconforme con esta decisión la entidad accionada interpuso un recurso de apelación.

4. El 15 de diciembre de 2016, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“sala de apelación o Corte Provincial”), resolvió revocar las medidas cautelares dispuestas por cuanto el tribunal “(...) *a quo no ha motivado sobre la negativa de revocatoria de medidas cautelares, esto es, no explica la razón de su vigencia o subsistencia (...)*”. Mediante auto de 04 de enero de 2017, la sala de apelación negó el recurso de ampliación deducido por el GAD de Loja⁴.
5. El 10 de febrero de 2017, Manuel Benigno Delgado Delgado (“el accionante”) presentó una acción de incumplimiento de la decisión dictada el 30 de junio de 2016, por parte del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja (“tribunal de instancia”).
6. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 09 de julio de 2019, se asignó la sustanciación del proceso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 28 de octubre de 2021 y requirió al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, que en el término de tres días, remita un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción de incumplimiento N° 7-17-IS.
7. Con auto de 01 de diciembre de 2021, la jueza sustanciadora requirió al tribunal de instancia que presente una ampliación de su informe, asimismo, se emplazó al GAD de Loja, para que en el término improrrogable de tres días, remita a este Organismo un informe motivado en torno a las alegaciones esgrimidas dentro de la causa N° 7-17-IS.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Decisión cuyo incumplimiento se alega

9. La decisión cuyo incumplimiento se demanda es la emitida el 30 de junio de 2016 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, que en su parte pertinente dispone:

⁴ Pedido formulado mediante escrito de 05 de julio de 2016.

“ACOGER la petición de medidas cautelares presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado, ordenando de manera inmediata: 1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja. 2.- Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto. 3.- Notificar a través de Secretaría [sic], de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión; y, 4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal”.

IV. Argumentos y pretensiones de las partes

4.1. Alegaciones del accionante:

10. En su demanda el accionante realiza un recuento de los hechos del proceso de origen y concluye que: *“Frente a la omisión del preboste municipal que tiene íntima relación con el acto de la Comisaria [sic] de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (GADM-L), interpuse, de manera conjunta una petición de medidas cautelares y acción de acceso a la información pública, ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en el Cantón Loja, el que con voto de mayoría de 30 de junio de 2016, las 16hl3, resolvió, entre otras cosas: ‘**ACOGER la petición de medidas cautelares (...) ordenando de manera inmediata: 1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 20 de junio del 2016 (...); y, 4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada...**’ (Nota del autor: el subrayado me pertenece), incluso hasta ahora, lo que me obliga acudir ante ustedes para demandar el incumplimiento del fallo referido al amparo de las disposiciones constitucionales y legales vigentes”* (énfasis en el escrito original).
11. En ese sentido, alega que se habría incumplido la sentencia materia de análisis, por lo cual, solicita a la Corte Constitucional que disponga: *“(...) a) Al Alcalde de Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco, el efectivo cumplimiento de la Resolución de mayoría de 30 de junio de 2016, las 16hl3, del Tribunal de Garantías Penales con sede en el Cantón Loja en la petición de medidas cautelares y acción de acceso a la información pública N° 11904- 2016-00014, interpuestas de manera conjunta, de la que se adjuntan copias debidamente certificadas que, en la parte pertinente, reza ‘...4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada...’, en estricto cumplimiento de la referida sentencia que ni siquiera fue apelada por el recurrido, y se impida la vulneración de mis derechos que se pretende consumir con la intervención municipal en propiedad privada; y, b) La destitución de su cargo, sin perjuicio de enviar la sentencia a las autoridades correspondientes para que inicien los procesos respectivos por la violación de mis derechos constitucionales, acorde a lo prescrito en la CRE, Art. 84”* (énfasis perteneciente al texto reproducido).

4.2. Fundamentos de la judicatura emisora de la sentencia:

12. Mediante oficio N° 1875-2021-TGPL de 12 de noviembre de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, conformado por los jueces Augusto Leonardo Álvarez Loaiza, Máximo René Muñoz Palacios y Luis Felipe Valdivieso Arias, remitieron su informe motivado, en el cual se expuso que:

“Por lo señalado en líneas anteriores, dentro de la causa constitucional N° 11904-2016-00014, si bien es cierto este Tribunal, en voto de mayoría, resolvió acoger la solicitud de medidas cautelares y en sentencia disponer: ‘...4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal...’, los accionados presentaron recurso de apelación, donde el Superior; esto es la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, resolvió revocar las medidas cautelares otorgadas por este Tribunal, dejando sin efecto lo resuelto por el Tribunal mediante voto de mayoría, y con ello lo contenido en el numeral 4.- antes mencionado.- De lo expuesto, se desprende que lo señalado por el accionante Manuel Benigno Delgado Delgado, en la presente Acción por incumplimiento de sentencia, no se asemeja a la realidad de los hechos, por cuanto existió un recurso de apelación a las medidas cautelares, de lo cual no hace referencia en su libelo de demanda; es decir, no menciona lo resuelto por el Superior. Todo lo detallado y manifestado, se corrobora con la documentación que en 35 fojas adjuntamos al presente; la misma que pertenece al cuadernillo que reposa en esta Unidad Judicial, toda vez que el proceso original ha sido remitido a la Corte Constitucional”.

13. En su ampliación del informe motivado, remitido mediante oficio N° 586-2022-TGPL de 09 de marzo de 2022, el Dr. Augusto Álvarez Loaiza, en su calidad de juez ponente de la causa de origen, refirió que:

“(...) Si bien es cierto este Tribunal, con voto de mayoría, resolvió acoger la solicitud de medidas cautelares y en sentencia disponer: ‘...4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal...’, los accionados presentaron recurso de apelación, donde el Superior; esto es la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, resolvió revocar las medidas cautelares otorgadas por este Tribunal, dejando sin efecto lo resuelto mediante voto de mayoría, y por ende lo contenido en el numeral 4.- de la sentencia de primera instancia”.

4.3. Argumentos del GAD de Loja:

14. De la revisión del expediente constitucional se corrobora que la entidad accionada no ha intervenido dentro de la presente acción de incumplimiento ni remitido su informe de descargo, pese a haber sido debidamente notificada con el contenido del auto de 01 de diciembre de 2021.

4.4. Posición de la Procuraduría General del Estado:

15. En igual sentido, se constata la no comparecencia en la causa por parte de la Procuraduría General del Estado.

V. Análisis constitucional

16. Previo a la resolución del presente caso, este Organismo estima oportuno destacar que de conformidad a lo prescrito artículo 86.3 de la CRE: *“Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”*. Tal obligación es una competencia de las judicaturas de primer nivel como jueces de ejecución de las sentencias de garantías jurisdiccionales sometidas a su conocimiento y “subsidiariamente” de la Corte Constitucional en los casos de defectuoso cumplimiento o inejecución del fallo. En el evento de que la sentencia o dictamen cuyo cumplimiento se persigue haya sido emitido por la Corte Constitucional, se deberá presentar la acción de incumplimiento directamente ante la misma Corte⁵.
17. Por tal motivo, la atribución que ejerce este Organismo al conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias o dictámenes en materia de garantías jurisdiccionales es un mecanismo que permite asegurar que la reparación del derecho fundamental sea satisfecha, y de considerarlo pertinente ordenar las correspondientes sanciones al servidor público incumplido y cuando sea el caso instrumentar las acciones a que hubiere lugar en contra del particular remiso⁶, sin que esté permitido por esta vía realizar un análisis de fondo respecto de lo resuelto en el proceso de origen.
18. En tal virtud, se puede colegir que la acción de incumplimiento de sentencias -de manera subsidiaria- tiene como finalidad resguardar la eficacia práctica de las decisiones definitivas que se adopten en el marco de un proceso constitucional; esto, a efectos de **i)** garantizar la reparación de los derechos vulnerados; **ii)** impedir la continuidad en la lesión del derecho; y, **iii)** evitar que se genere una trasgresión a la tutela judicial efectiva en el componente de la ejecutoriedad de la decisión⁷.

⁵ Ver el artículo 163 de la LOGJCC.

⁶ El artículo 86.4 de la CRE, establece que: *“Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley”*.

⁷ Al respecto, en la sentencia N° 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 107 y 135, se estableció que: *“(…) La tutela judicial efectiva, como todo derecho reconocido en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, comprende una persona titular, un obligado y un contenido (…). Finalmente, el tercer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado. Este derecho comienza cuando la*

19. Siendo que le corresponde a esta Corte Constitucional verificar el cumplimiento de la decisión emitida dentro de la acción de acceso a la información pública con medidas cautelares⁸, se tiene que en el fallo cuyo incumplimiento se alega, existen cuatro disposiciones concretas, las cuales son: **a)** suspender los efectos de la notificación efectuada el 22 de junio de 2016, dentro del procedimiento administrativo sancionador incoado en contra de Manuel Benigno Delgado Delgado; **b)** dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para realizar el procedimiento administrativo correspondiente; **c)** notificar el contenido de sentencia a la Comisaría de Ornato del Municipio de Loja; y, **d)** otorgar la información solicitada en la demanda.
20. En ese contexto, se evidencia que en el marco de la presente acción se ha demandado exclusivamente el cumplimiento de la última medida, a saber, la entrega de la información solicitada, lo cual, será materia de análisis por parte de esta Corte.
21. Respecto al cumplimiento de la obligación consistente en la entrega de la información reclamada por el accionante, se evidencia que en el numeral cuarto de la *decisum* se ordena taxativamente que “*La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada*”, por lo que habrá de entenderse que el tribunal de primera instancia ha dispuesto que se confiera toda la documentación que ha sido exigida en libelo de la demanda.
22. En ese sentido, se constata que lo requerido por el demandante son copias debidamente certificadas de lo siguiente:
 - “*Proyecto o planificación de la obra a realizarse en el barrio ‘La Recta’;
 - *Presupuesto de la obra, aprobada por el Cabildo;
 - *Trámite de declaración pública y expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada; y,
 - *Plano aprobado por esta institución sobre el particular con el detalle de inmuebles que serían afectados”⁹.
23. Sobre la base de lo anterior, le corresponde a la Corte Constitucional verificar si de los recaudos procesales se evidencia el alegado incumplimiento de la sentencia o si, por el contrario, existe algún óbice que impida la cabal ejecución de lo ordenado por el tribunal de instancia.
24. Así las cosas, se observa que dentro del expediente judicial obra el oficio N° 106-JPCCH-2016 de 21 de julio de 2016, suscrito por la jefa de patrimonio cultural y

resolución o sentencia se ejecutoria hasta que se cumple satisfactoriamente. Por este derecho, la decisión debe ser susceptible de ser ejecutada y cumplirse efectivamente lo decidido.”

⁸ Cabe indicar que se encuentra admitida a trámite la acción extraordinaria de protección N° 195-17-EP, en la que se impugna la resolución de apelación mediante la cual se revocan las medidas cautelares.

⁹ Expediente judicial, fojas 18 vta.

centro histórico del Municipio de Loja¹⁰, dirigido al señor Manuel Delgado Delgado, en el cual se expresa que:

“La documentación solicitada por su persona no es procedente en razón de que lo actuado por la municipalidad no corresponde a un proceso municipal que implique afectación alguna de propiedades particulares, únicamente se trata de una regularización vial aprobada por la Junta de Desarrollo Urbano con fecha 31 de marzo de 2016 cuya acción se fundamenta en la subdivisión solicitada por su persona con fecha 08 de junio de 2001 e inscrita en el registro de la propiedad [sic] con fecha 11 de Junio [sic] de 2001 bajo el Nro. 2426, conforme la certificación del Registro de la propiedad [sic] cuya copia adjunta; subdivisión en la cual se establecía la ampliación del camino peatonal de 4 a 6m, proyecto que posteriormente le permitiría efectuar la venta de los lotes divididos” (énfasis agregado).

25. Asimismo, de la revisión integral de expediente se observa que a través del oficio N° ML-PSM-2016-379 de 15 de agosto de 2016, el procurador síndico municipal informa a la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo de Loja que:

“(…) De la misma forma con fecha 21 de julio de 2016, se ha dado constatado [sic] u otorgado la información una vez más al señor Manuel Benigno Delgado (…) a través de su casillero Judicial (...) También informamos señora Coordinadora, que con fecha 09 de Agosto (sic) de 2016 a las 17H00, por intermedio del señor Diego Fabián Loján Cabrera funcionario de la Municipalidad, entrego [sic] de manera personal al señor Manuel Benigno Delgado, recibéndola de forma personal, dejando claro que el mencionado ciudadano no quiso suscribir un documento de constancia de haberlo recibido la misma, de esta manera damos cumplimiento a lo dispuesto por los señores Juez [sic] del Tribunal de Garantías Penales de Loja, para los fines legales pertinentes (...)”¹¹ (énfasis añadido).

26. Por otro lado, consta aparejado al expediente el escrito de 18 de agosto de 2016, suscrito por la defensa técnica de Manuel Benigno Delgado Delgado, mediante el cual hace conocer al tribunal de instancia: *“(…) que estando ejecutoriada la sentencia en cuanto a la acción de acceso a la información pública, hasta el momento, el señor Alcalde, no la cumple (...) porque la documentación agregada con el escrito trasladado, no es la que se le ha requerido para poder ejercer plenamente mis derechos (...)”*¹².
27. Conforme lo manifiesta el accionante, la referida información no ha sido otorgada a pesar de contar con sentencia ejecutoriada, en tanto que, el GAD de Loja aduce que la documentación solicitada no era posible entregarla debido a que no existe un procedimiento administrativo (de expropiación) que involucre una afectación de propiedades particulares, sino que se ha procedido simplemente a una regularización vial (de un camino público ya aperturado).

¹⁰ Ibid., fojas 365.

¹¹ Ibid., fojas 370.

¹² Ibid., fojas 358 vta.

28. En relación a lo alegado por la entidad accionada se contrasta que desde su primera comparecencia a la audiencia oral dentro de la garantía jurisdiccional, ha indicado que “(...) *el proyecto de Planificación [sic] de obras a realizarse en el barrio La Recta, presupuesto de la obra aprobado por el Cabildo, tramite [sic] de la declaratoria de la expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada, plano sobre la información de los inmuebles que sería afectados (...) **aquello no se pudo dar ya que esto no existe** (...) ¹³” (el resaltado es propio).*
29. En este punto, la Corte nota que coexisten tres afirmaciones contradictorias por parte del GAD de Loja: **1)** que se ha respondido u otorgado la información reclamada; **2)** que el accionante se ha negado a recibir la documentación; y, **3)** que no es posible consignar la información puesto que no existe. Al respecto, vale acotar que dicho inconveniente se suscita por cuanto el tribunal de instancia no realizó un análisis de fondo en cuanto a la procedencia de la pretensión (posibilidad de consignar la documentación), sino que simplemente concluyó que la información debía ser concedida.
30. Aquello provocó que el GAD de Loja (entidad aparentemente responsable de consignar la información) procure inoficiosamente cumplir con lo ordenado, sin que tal requerimiento haya podido ser satisfecho -en los términos exigidos por el accionante-; esto, por cuanto, dentro del proceso de ejecución de la sentencia el GAD de Loja ha insistido en que no posee dicha información, ya que no existe (materialmente) la construcción de una obra, ni (jurídicamente) un procedimiento administrativo de declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación, tal como fuere advertido por la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la resolución de apelación a la revocatoria de las medidas cautelares de 15 de diciembre de 2016, al considerar que:
- “(...) es más la documentación que requiere el legitimado activo, nada tiene que ver con su pretensión de incumplir lo que él mismo pidió a la Municipalidad de Loja, aceptó y se benefició luego vendiendo el resto de lotes, al haber inscrito el Plano Aprobado con su consentimiento, en el Registro de la Propiedad, **ya que fue él mismo quien autorizó que el ancho de la vía se extienda de cuatro a seis metros, sin que se trate de un trámite de expropiación, previa declaratoria de utilidad pública, de un nuevo proyecto o planificación de obra a realizarse en el Barrio La Recta, por lo que mal existiría un presupuesto al respecto; y, plano aprobado con el detalle de los inmuebles que serían afectados**, ya que el plano que estaba ejecutando la Municipalidad de Loja era el aprobado a petición del accionante en el año 2001, en donde asintió que en ancho de la vía se extienda de cuatro a seis metros (Ubi emolumentum ibi llus- allí en donde está el beneficio está luego la responsabilidad)”* (énfasis añadido).
31. Bajo este escenario se puede colegir que no es factible consignar información referente al proyecto o planificación de la obra, presupuesto de la obra, trámite de expropiación y plano de los inmuebles que serían afectados. Es decir, que en la

¹³ Ibid., fojas 312.

especie se revela que el GAD de Loja no cuenta en sus repositorios con tales documentos, de manera que no es factible ordenar que se cumpla con la reproducción de archivos inexistentes.

32. Dado que en el presente caso se ha establecido que no es posible ejecutar la sentencia constitucional, este Organismo considera oportuno aclarar que tampoco resulta viable modificar la medida por otra “(...) *equivalente conforme lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC.* (...) [debido a] *la especificidad de la información solicitada.*”¹⁴.
33. En consecuencia, se determina que no cabe declarar el incumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales del Loja dentro de la acción de acceso a la información pública signada con el N° 11904-2016-00014; así como tampoco, ordenar la destitución de la autoridad demandada conforme lo solicitado por el accionante.

5.1 Consideraciones adicionales:

34. A modo de colofón, es importante precisar que durante la sustanciación del pedido de revocatoria de la medida cautelar, el accionado alegó que la respuesta proporcionada por parte del GAD de Loja no guarda relación con lo solicitado en la garantía jurisdiccional de acceso a la información pública y que tampoco se ha consignado la documentación dispuesta en la sentencia (que para ese momento se encontraba ejecutoriada por el ministerio de la ley)¹⁵, alegación sobre la cual no figura ningún pronunciamiento por parte del tribunal encargado de la ejecución del fallo.
35. En este punto es imperativo reiterar que, acorde a lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC, el juez executor debe “*emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia*”, lo que indiscutiblemente implica atender todos los pedidos e incidentes -relacionados al cumplimiento de la sentencia- que formulen las partes procesales o la Defensoría del Pueblo cuando se haya delegado su seguimiento.
36. Sin perjuicio de lo anterior, lo referido líneas arriba pudo ser plenamente advertido por el tribunal de instancia durante la fase de ejecución de la sentencia, empero, no se denota que se hayan atendido los justificativos del GAD de Loja a la negativa de entregar la información, ni los reclamos que sobre este mismo asunto esgrimió el accionante (párr. 26 *supra*).
37. Por otro lado, se observa que el tribunal de instancia adujo que con la revocatoria de las medidas cautelares por parte de la Corte Provincial de Justicia de Loja, también

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia N° 96-21-IS/21 de 08 de diciembre de 2021, párr. 47. (Se han omitido las notas al pie de página del texto original).

¹⁵ Expediente judicial, fojas 358 vta.

habría quedado sin efecto lo dispuesto en el numeral 4 de la decisión cuyo incumplimiento se exige¹⁶, lo cual, no resulta acorde a la realidad procesal, debido a que en dicho recurso de apelación se resolvió únicamente revocar las medidas cautelares dictadas, mas no la integralidad del fallo de primera instancia.

38. Es importante aclarar que el juez o jueza que conoce la garantía jurisdiccional en la cual se ha solicitado también medidas cautelares, en atención al artículo 13 de la LOGJCC, al momento de calificar la demanda de garantía jurisdiccional debe pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares; esto debido a que, si la finalidad es interrumpir o cesar la vulneración a derechos debe hacerlo de manera oportuna, esto es previo a que se emita el pronunciamiento de fondo de la causa, ya que en la etapa de sustanciación de la causa lo que se analizará es la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales (lo cual no aconteció en el proceso *sub examine*) y de ser el caso, las medidas de reparación integral correspondientes.
39. Por estas consideraciones, este Organismo realiza un llamado de atención a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja que intervinieron en el proceso de origen.

VI. 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 de sentencia N° 7-17-IS.
2. Llamar la atención a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja que intervinieron en el proceso de origen.
3. 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 ocho 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 y Richard

¹⁶ En el numeral cuarto se dispuso expresamente que: “La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada (...)”.

Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 7-17-IS/22

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia No. 7-17-IS/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 6 de abril de 2022 con ocho votos favorables.
2. En la sentencia No. 7-17-IS/22, la Corte Constitucional decidió desestimar la acción de incumplimiento presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado respecto de la decisión *sui generis* de 30 de junio de 2016¹, emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja (“**Tribunal de Garantías Penales**”), que resuelve las medidas cautelares conjuntas y la acción de acceso a la información pública, dentro del proceso signado con el No. 11904-2016-00014.
3. Discrepo con la sentencia de mayoría fundamentalmente por dos razones: **(i)** el análisis respecto de la decisión *sui generis* de 30 de junio de 2016², que resolvió en un mismo acto sobre la solicitud de medidas cautelares conjuntas y la acción de acceso a la información pública; y **(ii)** la decisión de desestimar la acción de incumplimiento por considerar que no es factible declarar el incumplimiento toda vez que la información requerida no existe en los repositorios del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja (“**GAD de Loja**”). A continuación explicaré las razones de mi discrepancia en los dos puntos señalados.

Sobre la decisión sui generis de 30 de junio de 2016

4. La sentencia No. 7-17-IS/22 señala en su párrafo 38 lo siguiente:

Es importante aclarar que el juez o jueza que conoce la garantía jurisdiccional en la cual se ha solicitado también medidas cautelares, en atención al artículo 13 de la LOGJCC, al momento de calificar la demanda de garantía jurisdiccional debe pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares; esto debido a que, si la finalidad es interrumpir o cesar la vulneración a derechos debe hacerlo de manera oportuna, esto es previo a que se emita el pronunciamiento de fondo de la causa, ya que en la etapa de sustanciación de la causa lo que se analizará es la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales (lo cual no se aconteció en el proceso sub examine) y de ser el caso, las medidas de reparación integral correspondientes.

¹ La referencia a la decisión de 30 de junio de 2016 como una “decisión *sui generis*” responde a que en ésta se ordenó, de forma simultánea, disposiciones acerca de las medidas cautelares solicitadas y sobre la acción de acceso a la información pública. De ahí que no considero adecuado identificar a esta decisión como una “resolución” ni como “sentencia”.

² Pese a la naturaleza confusa de la decisión, la sentencia de mayoría la llama indistintamente “decisión” y “sentencia”.

5. En principio, coincido con esta apreciación, pues es evidente que en este caso no se siguió el procedimiento respectivo para el tratamiento de una garantía de conocimiento y medidas cautelares conjuntas. Por esta razón, en el párrafo 39 y en el segundo numeral de la parte resolutive de la sentencia No. 7-17-IS/22, la Corte Constitucional llama la atención del Tribunal de Garantías Penales.
6. Sin embargo, considero que la situación descrita en el párrafo 38 de la sentencia de mayoría tiene una incidencia mayor en el caso, que no se repara a través de un simple llamado de atención a la judicatura por la emisión de una decisión *sui generis* que indudablemente desnaturaliza las medidas cautelares cuando son ordenadas junto con una garantía de conocimiento. A mi parecer, la decisión de 30 de junio de 2016 como tal, y la posterior revocatoria de las medidas cautelares por parte de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala de la Corte Provincial**”) obstaculizaron la ejecución de la decisión, tanto en la judicatura de instancia como en la Corte Constitucional, como explicaré a continuación.
7. Conforme se desprende del SATJE, en auto de 28 de junio de 2016 el Tribunal de Garantías Penales avocó conocimiento de la solicitud de medidas cautelares y convocó a audiencia pública para resolver sobre las mismas. De manera expresa, la judicatura señaló:

[...] **AVOCO conocimiento de la presente solicitud de medida cautelar** que antecede, presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en la persona de sus representantes señores Dr. José Bolívar Castillo Vivanco y Ab. Diego Patiño Izquierdo, Alcalde y Procurador Síndico, respectivamente; así como también en contra de la Ab. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja, la misma que por reunir los requisitos exigidos por la ley de la materia se la admite al trámite que le corresponde; por consiguiente, **por ser necesario y con base legal del Art. 36 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**, se convoca a los involucrados a audiencia pública el día miércoles 29 de junio de 2016, a las 14h00. **Con el contenido del escrito de la medida cautelar y el presente auto, córrase traslado a las partes**, a fin de que comparezcan a la audiencia pública convocada, en la que deberán presentar los elementos probatorios pertinentes, para lo cual, se dispone que mediante notificación se les comunique de la presente disposición judicial (énfasis añadido).

8. Adicionalmente, la decisión de 30 de junio de 2016 dispuso lo siguiente:

ACOGER la petición de medidas cautelares presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado, ordenando de manera inmediata:

- 1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja.
- 2.- Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto.

3.- Notificar a través de Secretaria [sic], de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión; y

4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal (énfasis añadido).

9. La sentencia de mayoría considera que se ha alegado como incumplida la cuarta medida dispuesta en la decisión de 30 de junio de 2016³. En particular, el párrafo 37 de la sentencia No. 7-17-IS/22 señala:

[...] [S]e observa que el tribunal de instancia adujo que con la revocatoria de las medidas cautelares por parte de la Corte Provincial de Justicia de Loja, también habría quedado sin efecto lo dispuesto en el numeral 4 de la decisión cuyo incumplimiento se exige, lo cual, no resulta acorde a la realidad procesal, debido a que en dicho recurso de apelación se resolvió únicamente revocar las medidas cautelares dictadas, mas no la integralidad del fallo de primera instancia.

10. Como expuse en el párrafo 6 *ut supra*, considero que la decisión *sui generis* implica más que un simple llamado de atención a la judicatura. Desde mi perspectiva, todo el procedimiento para el tratamiento de una garantía de conocimiento y medidas cautelares conjuntas se llevó a cabo de forma irregular. La LOGJCC es clara cuando señala que las medidas cautelares constitucionales requieren de urgencia e inmediatez⁴, lo que supone que la convocatoria a audiencia para la resolución acerca del otorgamiento de las medidas cautelares es excepcional⁵, toda vez que la jueza o juez constitucional deberá responder la solicitud de medidas cautelares en el auto de calificación de la demanda⁶, es decir, en su primera providencia.
11. En el caso que nos ocupa, el Tribunal de Garantías Penales avocó conocimiento de la solicitud de medidas cautelares y convocó a audiencia para su resolución. Esto generó una irregularidad desde el inicio del procedimiento, pues la judicatura no justificó la excepcionalidad de la convocatoria a audiencia de las medidas cautelares, pues lo que correspondía era que, en su primera providencia, tramite y resuelva las medidas cautelares de forma previa a la garantía de conocimiento⁷. Toda vez que no se justificaron razones excepcionales para convocar a audiencia, lo que procedía era que en la primera convocatoria se resuelva sobre la procedencia o no de las medidas cautelares y el Tribunal de Garantías Penales convoque a audiencia para conocer sobre el fondo de la acción de acceso a la información pública⁸. Lejos de esto, en la providencia de convocatoria a audiencia se convoca a

³ En la acción de incumplimiento presentada por Manuel Benigno Delgado Delgado, se solicita el cumplimiento de la cuarta medida dispuesta en la decisión de 30 de junio.

⁴ LOGJCC. Artículos 29 y 33.

⁵ LOGJCC. Artículo 36.

⁶ LOGJCC. Artículo 13, numeral 5.

⁷ LOGJCC. Artículo 32.

⁸ LOGJCC. Artículos 8, numeral 2; 13, numeral 2; y 14.

la misma respecto de las medidas cautelares, aunque en la práctica en la audiencia, al igual que en la decisión *sui generis*, se abordan de manera indistinta cuestiones relativas a la solicitud de medidas cautelares y a la solicitud de acceso a información pública.

12. A mi parecer, el solo hecho de que no exista constancia de que la judicatura haya avocado conocimiento de la acción de acceso a la información pública, sino únicamente de las medidas cautelares, y que de la información desplegada en el SATJE, no se evidencie que el Tribunal de Garantías Penales haya emitido una sentencia posterior que resuelva de manera concreta la garantía de conocimiento, no permite que esta Corte interprete -sin más- que la cuarta medida cuyo cumplimiento se solicita corresponde específicamente a la acción de acceso a la información pública y no a las medidas cautelares ordenadas. Esta apreciación permite que la sentencia No. 7-17-IS/22 no desestime la acción de incumplimiento por falta de objeto, pues -a su consideración- una de las tres medidas no versa sobre la solicitud de medidas cautelares, sino sobre la garantía de conocimiento.
13. En línea con lo anterior, debido a las complicaciones generadas por la emisión de una decisión aparentemente mixta, considero que también hay que tomar en cuenta que toda vez que las medidas cautelares fueron revocadas de forma general⁹, no queda claro qué disposiciones fueron efectivamente revocadas. Esta imprecisión genera que no exista claridad respecto de si la cuarta medida que fue alegada como incumplida fue o no revocada. De hecho, el Tribunal de Garantías Penales se pronunció en este mismo sentido en los informes remitidos a la Corte Constitucional en el marco de esta causa, pues considera que la revocatoria de las medidas cautelares dejó sin efecto todas las disposiciones de la decisión de 30 de junio de 2016.
14. Por lo expuesto, estimo que este caso demuestra claramente las razones por las que considero que el precedente de la Corte Constitucional que dispone que las resoluciones de medidas cautelares constitucionales no son objeto de la acción de incumplimiento, debe modificarse¹⁰. En ocasiones anteriores¹¹ he señalado que discrepo con este precedente por cuanto **(i)** limita injustificadamente el acceso a la acción de incumplimiento; **(ii)** restringe el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los beneficiarios de las medidas; y **(iii)** sus excepciones contienen evidentes falencias que confirman la incorrección de la regla general.
15. Pese a no estar de acuerdo con la regla jurisprudencial adoptada por la mayoría de esta Corte, presenté un voto concurrente a la sentencia No. 24-16-IS/21 para explicar que existen razones institucionales importantes para acogerme al criterio de mayoría y respetar el precedente, por ser el derecho vigente y que me vincula

⁹ El 15 de diciembre de 2016, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja resolvió expresamente: “revocar las medidas cautelares dictadas”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 61-12-IS/19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-13-IS/20, voto salvado; Sentencia No. 35-14-IS/21, voto salvado; Sentencia No. 24-16-IS/21, voto concurrente.

como jueza constitucional. Sin perjuicio de ello, aclaré que cuando se presenten nuevos casos que me permitan desarrollar razones adicionales que justifican la necesidad de modificar el precedente en cuestión, lo evidenciaré a través de mis votos particulares.

16. En esta oportunidad, dada la particularidad del caso presentado en la sentencia No. 7-17-IS/22, considero conveniente expresar mi criterio respecto a la procedencia de medidas cautelares en las acciones de incumplimiento, incluso respecto de medidas cautelares conjuntas, pues mis votos previos al respecto tuvieron como premisa el presunto incumplimiento de medidas cautelares autónomas.

17. Como ya lo señalé en los párrafos anteriores, cuando se trata de medidas cautelares que han sido presentadas conjuntamente con la demanda de cualquiera de las garantías jurisdiccionales, se debe responder la solicitud de medidas cautelares en el auto de calificación de la demanda¹², es decir, en la primera providencia. Esto implica que las medidas cautelares se tramitan previamente a la garantía de conocimiento; por lo que, de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción¹³. El objetivo de estas disposiciones es que hasta que se resuelva la garantía de conocimiento, la resolución de medidas cautelares evite o cese la violación o amenaza de violación de un derecho¹⁴.

18. Al respecto, la sentencia No. 7-17-IS/22 señala en su párrafo 38 lo siguiente:

*Es importante aclarar que el juez o jueza que conoce la garantía jurisdiccional en la cual se ha solicitado también medidas cautelares, en atención al artículo 13 de la LOGJCC, al momento de calificar la demanda de garantía jurisdiccional debe pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares; esto debido a que, si la finalidad es interrumpir o cesar la vulneración a derechos debe hacerlo de manera oportuna, esto es **previo a que se emita el pronunciamiento de fondo de la causa, ya que en la etapa de sustanciación de la causa lo que se analizará es la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales** (lo cual no se aconteció en el proceso sub examine) y de ser el caso, las medidas de reparación integral correspondientes (énfasis añadido).*

19. A diferencia de lo señalado en la sentencia de mayoría, desde mi perspectiva, independientemente de si se trata de una resolución de medidas cautelares autónomas o conjuntas, estas tienen el potencial de prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho. Por lo que, si se presentase una solicitud de medidas cautelares junto con una garantía de conocimiento, existe la posibilidad concreta de que, dependiendo el caso, el otorgamiento de las medidas cautelares sea suficiente incluso para detener la vulneración de derechos, sin que sea necesaria la continuación del proceso de la garantía de conocimiento.

¹² LOGJCC. Artículo 13, numeral 5.

¹³ LOGJCC. Artículo 32.

¹⁴ Constitución. Artículo 87. LOGJCC. Artículos 6 y 26. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia No. 66-15-JC/19, párr. 20.

20. A mi juicio, lo expuesto no debería impedir a la Corte conocer el presunto incumplimiento de una medida cautelar dirigida a cesar o impedir la violación de un derecho. Esto, dado que la jueza o juez que ordenó las medidas cautelares tiene la obligación de ejecutarlas, teniendo la posibilidad también de delegar a la Defensoría del Pueblo la supervisión de la ejecución de las medidas cautelares¹⁵, tal como sucede con la ejecución de cualquier otra sentencia de garantías jurisdiccionales¹⁶. De hecho, según el artículo 30 de la LOGJCC, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares, este puede ser sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales.
21. Como señalé en el párrafo 12 *ut supra*, no coincido con el análisis de la sentencia de mayoría cuando la Corte da por sentado que la cuarta medida cuyo cumplimiento se solicita corresponde específicamente a la acción de acceso a la información pública. De hecho, considero que la decisión de 30 de junio de 2016 resolvió concretamente sobre las medidas cautelares solicitadas, disponiendo la entrega de información pública para satisfacer las pretensiones del accionante.
22. Ahora bien, el hecho de que el 15 de diciembre de 2016 la Sala de la Corte Provincial haya revocado las medidas cautelares concedidas, no implica que el Tribunal de Garantías Penales, como judicatura de ejecución, no haya podido ejecutarlas, pues su rol era adoptar todos los mecanismos necesarios para exigir su cumplimiento integral¹⁷, mientras las medidas se encontraban vigentes. En este mismo sentido, la revocatoria tampoco debería impedir que la Corte Constitucional conozca el presunto incumplimiento de las medidas dispuestas.
23. Considero que lo que motiva al accionante a presentar la acción de incumplimiento que nos ocupa es justamente la confusión procesal causada por la decisión de 30 de junio de 2016, por su falta de claridad en la disposición de medidas de reparación aparentemente correspondientes a dos garantías distintas, así como su posterior revocatoria en auto de 15 de diciembre de 2016, sin que quede claro qué medidas fueron efectivamente revocadas. La concesión de las medidas cautelares en primera instancia ya tenía como consecuencia su inmediato cumplimiento, pese a que después hayan sido revocadas. De hecho, la revocatoria de decisiones en las cuales las medidas cautelares hayan sido concedidas, no debe entenderse como una decisión que las invalida desde su concesión; por el contrario, la revocatoria puede fundamentarse en el hecho de que las medidas ya no son necesarias, incluso por haber cumplido su objetivo de prevenir, cesar o interrumpir la vulneración de un derecho. De ahí que las medidas deben entenderse revocadas desde la fecha de revocatoria, y no desde la fecha de la resolución que las concedió.

¹⁵ LOGJCC. Artículo 34.

¹⁶ LOGJCC. Artículo 21.

¹⁷ Constitución. Artículo 86, numeral 4.

24. En mis votos anteriores¹⁸ ya he mencionado que la posible falta de ejecución inmediata de una resolución de medidas cautelares puede generar que la violación del derecho que se buscaba prevenir o evitar posiblemente ocurra, y las y los beneficiarios de las medidas estarán obligados a activar otras vías, esta vez para exigir mecanismos de reparación integral, lo que -a mi parecer- podría haber ocurrido en este caso, lo que explicaría el que el accionante haya presentado la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional y una acción extraordinaria de protección contra el auto de revocatoria de 15 de diciembre de 2016, signada con el No. 195-17-EP¹⁹.

25. Como ya lo he señalado, considero que, en cuanto a las acciones de incumplimiento, no es pertinente ni necesaria la distinción entre decisiones constitucionales definitivas y no definitivas, pues tanto las sentencias y dictámenes constitucionales como las resoluciones de medidas cautelares, pueden incumplirse de forma total, parcial, defectuosa o tardía, independientemente de su vigencia. A mi criterio, al momento de verificar el grado de cumplimiento o ejecución de una medida cautelar podría ser relevante analizar si tal medida cautelar está o no vigente, pero ello no implica que la Corte Constitucional deba abstenerse de realizar tal análisis a través de la acción de incumplimiento, asumiendo que las medidas cautelares no son objeto de esta acción²⁰.

26. Por las razones expuestas, disiento respetuosamente de la sentencia de mayoría en su consideración de la decisión *sui generis* de 30 de junio de 2016.

Sobre la inexistencia de la información solicitada en los repositorios del GAD de Loja

27. En primer lugar, considero pertinente aclarar que dado que, a mi juicio, la decisión de 30 de junio de 2016 resolvió sobre las medidas cautelares, a continuación analizo todas las medidas adoptadas en la misma para determinar la posibilidad o no de su cumplimiento por parte del GAD de Loja durante su vigencia antes de la revocatoria de 15 de diciembre de 2016.

28. Las tres primeras medidas de la decisión de 30 de junio de 2016 disponen:

1.- *Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja.*

2.- *Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto.*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-13-IS/20, voto salvado, párr. 10; y Sentencia No. 35-14-IS/22, voto salvado, párr. 12.

¹⁹ En sesión del Pleno de 6 de abril de 2022, la Corte Constitucional aprobó la sentencia No. 195-17-EP/22, respecto de la cual también presenté mi voto salvado.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-13-IS/20, voto salvado, párr. 6; y Sentencia No. 35-14-IS/21, voto salvado, párr. 9.

3.- Notificar a través de Secretaría [sic], de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión [...].

29. Con respecto a la primera de ellas, la Corte Constitucional ha señalado que este tipo de medidas, al ser dispositivas, se ejecutan de forma directa e inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la decisión, sin que sean necesarias actuaciones particulares por parte de la autoridad judicial²¹; por lo que se considera cumplida.
30. La segunda medida no corresponde a una obligación como tal, sino a una disposición, por lo que no es posible verificar su cumplimiento.
31. En cuanto a la tercera medida, si bien de la información que se despliega del SATJE no se encuentra que el Tribunal de Garantías Penales haya notificado con la decisión a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja²²; de la solicitud de aclaración y ampliación, así como del pedido de revocatoria de las medidas presentadas por el alcalde, procurador síndico y la Comisaría Municipal de Ornato de Loja del GAD de Loja, se puede entender que tuvieron conocimiento de la decisión de 30 de junio de 2016, por lo que esta medida también se considera cumplida.
32. Ahora bien, la cuarta medida dispone que “[l]a parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada [...]”. En concreto, de conformidad con la sentencia No. 7-17-IS/22, la información que solicita el accionante es la siguiente: **(i)** proyecto o planificación de la obra a realizarse en el barrio “La Recta”; **(ii)** presupuesto de la obra, aprobado por el Cabildo; **(iii)** trámite de declaración pública y expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada; y **(iv)** plano aprobado por esta institución sobre el particular con el detalle de los inmuebles que serían afectados.
33. La sentencia de mayoría concluye:
31. *Bajo este escenario se puede colegir que no es factible consignar información referente al proyecto o planificación de la obra, presupuesto de la obra, trámite de expropiación y plano de los inmuebles que serían afectados. Es decir, que en la especie se revela que el GAD de Loja no cuenta en sus repositorios con tales documentos, de manera que no es factible ordenar que se cumpla, esto es, la reproducción de archivos inexistentes.*
32. *Dado que en el presente caso se ha establecido que no es posible ejecutar la sentencia constitucional, este Organismo considera oportuno aclarar que*

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 35-12-IS/19, párr. 15; Sentencia No. 35-15-IS/20, párr. 27; Sentencia No. 18-18-IS/21, párr. 27; y Sentencia No. 67-18-IS/21, párr. 22.

²² Las actuaciones procesales que se desprenden del SATJE son las siguientes: auto de 19 de julio de 2016 que niega la solicitud de aclaración y ampliación; oficio de 1 de agosto de 2016 por el cual se envía el proceso a la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 86, numeral 5 de la Constitución; oficio de 1 de agosto de 2016 por el cual se remite el proceso a la Defensoría del Pueblo de Loja; resolución de 11 de agosto de 2016 que niega la revocatoria de medidas cautelares; y providencia de 22 de agosto de 2016 que concede el recurso de apelación de la negativa de revocatoria.

***tampoco resulta viable modificar la medida** por otra “(...) equivalente conforme lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC. (...) [debido a] la especificidad de la información solicitada (énfasis añadido).*

34. Al respecto, la sentencia de mayoría -en concordancia con el GAD de Loja- encuentra que la información solicitada es inexistente. El GAD señala que el mismo accionante fue quien autorizó el plano para la ampliación del ancho de la vía de cuatro a seis metros, y que esta entidad se encuentra ejecutando el plano ya aprobado en 2001; por lo que no existe ningún trámite de expropiación, declaratoria de utilidad pública, un nuevo proyecto o planificación de obra a realizarse en el barrio La Recta, ni un presupuesto nuevo.
35. Discrepo respetuosamente con la conclusión de la sentencia No. 7-17-IS/22. Si bien la sentencia de mayoría determina que no cabe declarar el incumplimiento de la decisión de 30 de junio de 2016 precisamente porque “*el GAD de Loja no cuenta en sus repositorios con tales documentos*”, considero que esta decisión debe ser de *última ratio* en el marco de la ejecución de una sentencia, dictamen o resolución de garantías, pues lo que cabe es emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para el efecto²³. Para ello, la misma LOGJCC presenta la posibilidad de modular las medidas, con el objetivo de reparar de forma integral la vulneración de derechos.
36. Considero que, dada la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, y que -en general- tienen legitimación activa amplia, no resulta favorable que para la ejecución de una decisión constitucional, la lectura e interpretación de las disposiciones a cumplirse sea estricta y literal. A mi juicio, lo que cabe es una interpretación de las medidas de reparación junto con lectura integral de las pretensiones de la demanda, de los argumentos presentados y contradichos en el proceso, así como del resto de medidas dispuestas. De esta forma, la ejecución de las decisiones constitucionales, como parte esencial de la tutela efectiva de derechos, puede ser cumplida.
37. Del proceso se desprende que el 22 de junio de 2016, la Comisaría de Ornato notificó al accionante con un procedimiento administrativo sancionador para que retire de forma inmediata las cercas y construcciones de los puntos de línea de fábrica del proyecto “Regulación Vial Sector La Recta Malacatos”. Si bien no existía la información específica solicitada por el accionante, este hecho descrito fue el que motivó que el accionante presente en primer lugar la solicitud de medidas cautelares junto con una acción de acceso a la información pública el 27 de junio de 2016. Considero que la justificación brindada por el GAD de Loja argumentando que el accionante ya había autorizado el plano para la ampliación del ancho de la vía de cuatro a seis metros no es suficiente para declarar que la información requerida no existe. A mi juicio, lo que cabía, era la modulación de la cuarta medida dispuesta en la decisión de 30 de junio de 2016 para la entrega de

²³ LOGJCC. Artículo 21.

información referente al procedimiento administrativo sancionador, más allá de si la ampliación de la vía había sido autorizada o no por el accionante.

38. En esta línea, considero también que para la efectiva ejecución de la decisión de 30 de junio de 2016, lo que correspondía era interpretar de manera armónica todas las medidas dispuestas. Estimo que la conclusión de que no existe la información requerida en la cuarta medida, no es acorde a la primera medida, que dispone suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016.
39. Toda vez que la acción de incumplimiento está destinada a garantizar el cumplimiento de decisiones constitucionales, no le compete a la Corte Constitucional determinar si la vía correcta para la satisfacción de las pretensiones del accionante eran las medidas cautelares, o la acción de acceso a la información pública. Mucho menos, considerar si una medida dispuesta en una decisión constitucional tuvo que haber sido concedida en primer lugar o no, debido a su posterior revocatoria. Sin embargo, creo que lo que sí puede verificar la Corte en este caso particular es si las disposiciones expedidas en la decisión de 30 de junio de 2016 fueron las que cumplieron el objetivo de prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho, según el artículo 6 de la LOGJCC; y, conforme a esto, determinar si la medida -mientras estuvo vigente- fue o no cumplida.
40. Por lo expuesto, disiento respetuosamente de la sentencia de mayoría en cuanto a la inexistencia de la información requerida, porque considero que la cuarta medida pudo haber sido modulada para ajustarse a las pretensiones del accionante.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa No. 7-17-IS, fue presentado en Secretaría General el 19 de abril de 2022, mediante correo electrónico a las 13:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL