

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

## CASO 69-23-IS

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

#### SENTENCIA 69-23-IS/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento porque la demanda no tiene como pretensión el cumplimiento de la sentencia de acción de protección, sino que cuestiona las providencias emitidas en fase de ejecución.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 3 de septiembre de 2020, Oswaldo Gumaro Ayala Yandún presentó una acción de protección con medida cautelar en contra de la compañía de transporte Quiteño Libre S.A. (“**Quiteño Libre**”) por el retiro definitivo de su unidad de transporte del corredor de la Ecovía.<sup>1</sup>
2. El 22 de septiembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) dictó sentencia<sup>2</sup> en la que aceptó parcialmente la acción de protección y dispuso que Quiteño Libre retrotraiga el proceso de reemplazo de la unidad 1196 –específicamente ordenó que se notifique al accionante con la resolución emitida para que pueda ejercer su derecho a la defensa–. Ambas partes apelaron esta sentencia. El 9 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) aceptó el desistimiento del recurso de apelación presentado por la parte accionante. El 10 de mayo de 2022, la Sala emitió sentencia en la que negó el recurso presentado por Quiteño Libre y confirmó la sentencia del inferior.
3. En varias ocasiones y circunstancias, el accionante alegó el incumplimiento de lo resuelto en la acción de protección y solicitó a la Unidad Judicial agotar todos los medios para que se dé el cumplimiento de la sentencia constitucional, incluido el reintegro de su

<sup>1</sup> El proceso fue identificado con el número 17230-2020-08688.

<sup>2</sup> En sentencia se negó la medida cautelar solicitada.

unidad al corredor de la Ecovía, la imposición de sanciones al directorio de Quiteño Libre, una multa compulsiva diaria por el incumplimiento, el pago por daños y perjuicios y que se oficie a la Fiscalía para que se inicie la investigación respectiva.<sup>3</sup>

4. El 5 de julio de 2022, la Unidad Judicial dispuso a Quiteño Libre informar si cumplió la sentencia. Al no obtener respuesta, el 12 de julio de 2022, el juez ejecutor dispuso que (i) se reintegre de forma inmediata a la unidad al corredor de la Ecovía; (ii) Quiteño Libre retrotraiga el proceso de reemplazo de la unidad y notifique a la parte accionante para que pueda ejercer su derecho a la defensa en el término de 10 días y (iii) delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de las medidas.
5. El 20 y 29 de julio de 2022, Quiteño Libre informó al juez ejecutor que realizó la notificación a la parte accionante y que requirió a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (“**EPMTPQ**”) reintegrar la unidad, por lo que solicitó el archivo de la causa.<sup>4</sup>
6. El 22 de agosto de 2022, la Unidad Judicial dispuso nuevamente el reintegro de la unidad al corredor de la Ecovía, se rechazó el pedido de archivo y se impuso una multa diaria de USD 42,50.
7. El 25 de agosto de 2022, Quiteño Libre reiteró que el reintegro de la unidad al corredor de la Ecovía le corresponde a la EPMTPQ ya que esta empresa pública “tiene la administración de la operación de dicho corredor”.
8. El 26 de agosto de 2022, la parte accionante alegó que era Quiteño Libre quien debía disponer el reingreso de la unidad al corredor Ecovía y adjuntó el memorando EPMTPQ-GO-CSI-2020-0575-M, en el que dicha empresa señaló que

no mantiene relación laboral alguna con los empleados de las unidades que prestan el servicio como alimentadores de las diferentes rutas, ni con sus propietarios, en consecuencia las

---

<sup>3</sup> En los escritos de 30 de junio, 8 de julio, 16 de agosto y 27 de octubre de 2022 y de 24 de mayo de 2023.

<sup>4</sup> En el escrito presentado, Quiteño Libre alegó que el 29 de septiembre de 2020 se remitió un correo electrónico a Oswaldo Gumaro Ayala Yandún con “el acta del directorio ampliado de la compañía celebrado el 14 de agosto de 2020” y se lo notificó “con el reinicio del proceso”, sin que se la haya contestado. Además, indicó que en las reuniones mantenidas con la EPMTPQ, dicha empresa expresó su negativa para “permitir que la operadora Quiteño Libre decida cuáles son las unidades que pueden laborar en la Ecovía” y que es ella “la que decide si una unidad [...] permanece en esa operación, o si sale de ella temporalmente o definitivamente”. Finalmente, adjuntó el oficio CTQL-2022-430-0, de 20 de julio de 2022, en el que solicitó a EPMTPQ que reintegre a la unidad al corredor de la Ecovía.

comunicaciones, avisos notificaciones, novedades respecto al servicio que prestan las unidades, etc., son dirigidas al representante legal de cada operadora a fin de que él como autoridad tome las medidas preventivas y correctivas que creyere pertinente, razón por la [que debe] enfatizar que no es de nuestra competencia disponer a las operadoras que [sic] unidad debe prestar los servicios de alimentadores.

9. El 1 de septiembre de 2022, Quiteño Libre solicitó la revocatoria de la multa diaria impuesta y señaló que era imposible el cumplimiento de la medida de reintegro de la unidad porque la EPMTQP no respondió a su petición en dicho sentido.
10. El 6 de septiembre de 2022, el juez ejecutor señaló que era Quiteño Libre quien debía disponer el reintegro de la unidad, negó la solicitud de revocatoria de la multa diaria y dispuso que la Defensoría del Pueblo informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
11. El 12 de octubre de 2022, la Defensoría del Pueblo señaló lo siguiente:

De la información obtenida de parte del legitimado activo, se desprende que el legitimado pasivo aún no ha cumplido con la obligación impuesta en sentencia, conforme las medidas de reparación dispuesta, esto es: “Que el Directorio Ampliado de la Compañía de Transportes Quiteño Libre SA retrotraiga el proceso de Reemplazo de la Unidad 1196 y notifique en legal y debida forma al accionante con la resolución emitida para que pueda ejercer su derecho a la defensa”.
12. El 7 de noviembre de 2022, el juez ejecutor remitió un oficio a la Fiscalía General del Estado a fin de que inicie una investigación por el incumplimiento de la sentencia.
13. El 23 de marzo de 2023, la Unidad Judicial dispuso la remisión de un oficio a la oficina de sorteos para que se inicie proceso sumario de daños y perjuicios.<sup>5</sup>
14. El 17 de mayo de 2023, Quiteño Libre (“**compañía accionante**”) presentó una demanda de acción de incumplimiento con medidas cautelares ante el juez ejecutor en la que solicitó que se remita el expediente y el respectivo informe a la Corte Constitucional. En auto de 25 de mayo de 2023, la Unidad Judicial atendió favorablemente esta solicitud.
15. En auto de Pleno de la Corte Constitucional, de 6 de junio de 2024, se negaron las medidas cautelares solicitadas en la acción de incumplimiento.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Identificado con el número 17230-2023-06518.

<sup>6</sup> La compañía accionante solicitó, como medidas cautelares, que se disponga: (i) “la suspensión de los actos de investigación” dentro de la investigación previa 170101822115647 –iniciada a pedido del juez ejecutor por incumplimiento de decisiones de autoridad en auto de 7 de noviembre de 2022–; y, (ii) “la suspensión del

## 2. Competencia

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

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. De la compañía accionante

17. En su demanda, la compañía accionante alega que el 29 de septiembre de 2020 cumplió con lo dispuesto en la sentencia sobre la notificación a Oswaldo Gumaro Ayala Yandún para que pueda ejercer su derecho a la defensa. Señala que, sin embargo, no obtuvo respuesta alguna.

18. Posteriormente, argumenta que se habría dado la defectuosa ejecución de la sentencia porque en fase de ejecución se dispuso que Quiteño Libre reintegre a la unidad (ver párrafo 4 *supra*) cuando sería la EPMTQP quien puede decidir “cuáles unidades cumplen con los requisitos que ella establece para que puedan operar en sus rutas”. Agrega que se habría solicitado a la EPMTQP expresamente cumplir con esta nueva medida, quien se negó indicando que no fue parte procesal del proceso de acción de protección.

19. Además, señala que “cada vez que el accionante solicita algo, por improcedente que ello sea, o lo dañoso que resulte a los derechos de mi representada y míos personales, el señor juez a quo provee conforme le solicita”, por lo que varios autos que fueron emitidos en fase de ejecución habrían vulnerado sus derechos al disponer lo que no podría cumplir y por modificar la sentencia, específicamente respecto a la operación de la unidad, cuando la sentencia solo habría dispuesto que se realice una notificación. Así, se refiere a los autos de 12 de julio, 22 de agosto, 7 de noviembre de 2022 y 23 de marzo de 2023 (ver párrafos 4, 6, 12 y 13 *supra*) como los que habrían vulnerado sus derechos.

20. Finalmente, señala que está legitimado para presentar la acción porque “me encuentro afectado por las disposiciones del señor juez a quo, quien dictó la sentencia dentro de esta

---

proceso sumario de daños y perjuicios” número 17230-2023-06518 –iniciada con la presentación de la demanda por el accionante de la acción de protección y dispuesta la apertura del proceso por el juez ejecutor en auto de 23 de marzo de 2023–.

causa, pero no la ha ejecutado adecuadamente; es más, se ha extralimitado ocasionando vulneración de mis derechos” al introducir una nueva disposición que debe cumplir quien no fue parte del proceso. Para el efecto, cita la sentencia 38-19-IS/22 que, a su juicio, trataría sobre la inmutabilidad de la sentencia y la desnaturalización de la reparación integral, lo que habría ocurrido en esta causa.

21. Como pretensión solicita dejar sin efecto los autos emitidos en fase de ejecución, remitir copias certificadas de la sentencia que se emita a la Fiscalía General del Estado para que se incorpore al proceso de investigación previa y al juez ejecutor para que lo incorpore en el proceso de daños y perjuicios; declarar que el juez ejecutor incurrió en una falta gravísima; y, que dicho juez cancele a Quiteño Libre “al menos, 10 salarios básicos unificados en concepto de indemnización al haber tenido que ejercer una defensa que, sin sus actos, no habría sido necesaria”.

### **3.2. De la Unidad judicial**

22. En informe remitido a la Corte Constitucional, el juez ejecutor narró los antecedentes de la causa e indicó que realizó varios requerimientos y gestiones para que “no continúe las vulneraciones de derechos establecidos sobre todo por la Sala”, sin que Quiteño Libre cumpla la sentencia.

## **4. Consideraciones previas**

23. Se verifica que la demanda de acción de incumplimiento cuestiona varias providencias emitidas dentro de la fase de ejecución en las que se promovía el cumplimiento de la sentencia de acción de protección. Por lo tanto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: El cuestionamiento a providencias emitidas en fase de ejecución que buscan el cumplimiento de la sentencia emitida dentro de la acción de protección 17230-2020-08688, **¿puede resolverse a través de una acción de incumplimiento?**
24. El artículo 436.9 de la Constitución establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional la de “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. Además, el artículo 163 de la LOGJCC establece que la acción de incumplimiento constituye una acción subsidiaria que procede ante una inejecución o ejecución defectuosa de la sentencia o dictamen constitucional.

25. La Corte precisó que el alcance de la mencionada acción es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en la sentencia, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.<sup>7</sup> Al resolver este tipo de acciones corresponde a esta Corte verificar el cumplimiento integral de las disposiciones ordenadas en las resoluciones cuyo cumplimiento se exige.<sup>8</sup> También es cierto que esta Corte en sentencias de acción de incumplimiento se ha pronunciado, por ejemplo, sobre cargos relacionados con la inejecutabilidad de las medidas de reparación<sup>9</sup> o sobre las actuaciones adoptadas en fase de ejecución de una sentencia constitucional que devienen en una modificación de las medidas de reparación ordenadas inicialmente.<sup>10</sup> No obstante, tal análisis se lo ha realizado en el contexto de una pretensión de cumplimiento de una sentencia constitucional.<sup>11</sup>
26. De lo reseñado en los párrafos 17 al 20 *supra*, se constata que la compañía accionante cuestiona las providencias emitidas por la Unidad Judicial en las que se dispuso, entre otras cosas, retrotraer el proceso de reemplazo de la unidad de transporte al corredor de la Ecovía, la notificación de la resolución de reemplazo para que Oswaldo Gumaro Ayala Yandún pueda defenderse, la multa diaria de USD 42,50 y el inicio tanto de una investigación por el incumplimiento de la sentencia constitucional como del proceso sumario de daños y perjuicios. Este cuestionamiento se sustenta en que los autos habrían vulnerado sus derechos porque el juez ejecutor se habría “extralimitado” y habría modificado la reparación establecida en la sentencia. Por ello, como pretensión solicita dejar sin efecto los autos de 12 de julio, 22 de agosto, 7 de noviembre de 2022 y 23 de marzo de 2023 y que esta Corte disponga que no se ejecute una sentencia de acción de protección. Por otro lado, estas decisiones, a criterio de la Unidad Judicial, se habrían emitido para asegurar el cumplimiento de la sentencia constitucional y en razón de que luego de la emisión de la sentencia se seguirían vulnerando los derechos fundamentales de Oswaldo Gumaro Ayala Yandún.
27. Las pretensiones de la compañía accionante –ver párrafo 21 *supra*– se alejan del objeto de la acción de incumplimiento, pues no persiguen una ejecución integral de la decisión ni se dirige a cuestionar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la sentencia. Por el contrario, la demanda responde a una inconformidad con las providencias que ha

<sup>7</sup> CCE, sentencia 4-19-IS/22, 8 de junio de 2022, párrs. 9 y 18.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 48.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> CCE, sentencia 46-12-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 63, 64 y 70.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 24.

emitido la Unidad Judicial que buscan el cumplimiento de la sentencia constitucional dictada por considerar que estas vulnerarían derechos fundamentales tanto de Quiteño Libre como de su representante legal. Los alegatos del obligado a cumplir la decisión, referentes a la inejecutabilidad de la sentencia, escapan del objeto de esta acción ya que la pretensión se dirige a dejar sin efecto providencias emitidas en la fase de ejecución, encaminadas a hacer cumplir la sentencia.

- 28.** Por lo dicho, esta Corte observa que las pretensiones expresadas en la demanda no se corresponden con la naturaleza y objeto de la acción de incumplimiento, conforme a lo señalado en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte pues, tal como quedó expuesto, lo que persigue dicha garantía es que las sentencias y dictámenes se cumplan.<sup>12</sup> Lo dicho no impide que la Corte excepcionalmente, y cuando las pretensiones de la demanda así lo justifiquen, analice en una acción de incumplimiento la posible inejecutabilidad de una sentencia constitucional.<sup>13</sup>
- 29.** En definitiva, los argumentos esgrimidos no se dirigen a cuestionar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de una sentencia constitucional. Esta Corte recalca que vía acción de incumplimiento no cabe cuestionar las providencias emitidas en fase de ejecución de una sentencia constitucional y mucho menos determinar la vulneración de derechos constitucionales en los autos que pretenden el cumplimiento de una sentencia emitida dentro de una acción de protección.<sup>14</sup>
- 30.** Por lo expuesto, esta Corte responde al problema jurídico planteado en el sentido de que el cuestionamiento realizado por la compañía accionante no es susceptible de ser resuelto a través de una acción de incumplimiento.

## **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 **69-23-IS**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

<sup>12</sup> CCE, sentencias 112-21-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 18; y, 11-17-IS/21, 30 de junio de 2021, párr. 33.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 26.

<sup>14</sup> En similar sentido, véase la sentencia 142-23-IS, 18 de abril de 2024, párr. 18.

3. Notifíquese, publíquese 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**