

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 37-22-IS

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

SENTENCIA 37-22-IS/24

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena, provincia de Napo, en el contexto de una acción de protección, al verificar que el juez inobservó el carácter subsidiario de la garantía y los requisitos desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia 65-18-IS/23.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección de origen

1. El 22 de abril de 2021, Carla Gisela Guadalupe Flores (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Archidona, provincia de Napo (“**GAD de Archidona**”) y de la compañía de Transporte “Mushuk Ñamby” S.A. (“**compañía de transporte**”), en conjunto (“**parte accionada**”). En su demanda impugnó la exclusión de su calidad de socia del contrato de operaciones de servicio de transporte público intracantonal. El proceso fue signado con el número 15571-2021-00257.¹
2. El 06 de julio de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena, provincia de Napo (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales y dispuso medidas de reparación integral.² parte accionada interpuso, de forma independiente, recurso de apelación en contra de esta decisión.

¹ La accionante en su demanda alegó como vulnerados los derechos al trabajo, debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y motivación, y derecho a la seguridad jurídica.

² Declaró la vulneración del derecho al trabajo y dispuso que en el plazo de 30 días la parte accionante presente su vehículo para la revisión vehicular y cumpla con los requisitos para la autorización de prestación de servicio de transporte público. Así mismo, ordenó que se incluya a la accionante en el contrato de operación de 09 de mayo de 2019 y adenda modificatoria uno de 15 de marzo de 2021 suscrito con la compañía de transporte, y también en la resolución administrativa de 13 de abril de 2021 emitida por el GAD de Archidona, que habilita a la compañía de transporte a prestar sus servicios.

3. El 13 de agosto de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Corte Provincial**”) rechazó los recursos de apelación y ratificó la sentencia subida en grado.

1.2. Fase de ejecución

4. El 30 de agosto de 2021, la Unidad Judicial delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. El 27 de septiembre del mismo año, la Unidad Judicial solicitó a la Defensoría del Pueblo y a la parte demandada información sobre el cumplimiento de la sentencia.
5. El 11 de noviembre de 2021, el GAD de Archidona le solicitó al juez de instancia declare el incumplimiento de las sentencias materia de esta causa por parte de la accionante, sin que conste una petición expresa de remisión del expediente a este Organismo, ni tampoco una demanda de acción de incumplimiento.
6. Mediante providencias de fechas 09 y 17 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial solicitó a la accionante que realice los trámites pertinentes, relacionados con la revisión vehicular y los requisitos establecidos en el Art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015, para dar cumplimiento con lo ordenado en la sentencia de primera instancia.
7. El 14 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial sin contar con una petición expresa de remisión del expediente a este Organismo, dispuso:

[...] al existir a petición de parte accionada Ing. Andrés Bonilla Alcalde del cantón Archidona de solicitud de incumplimiento de sentencia constitucional y, conforme lo dispone el Art. 163 y 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remítase el presente expediente a la Corte Constituciona (sic) del Ecuador, a fin de que resuelva conforme a derecho.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 10 de marzo de 2022, la Unidad Judicial remitió el expediente a este Organismo, el cual fue recibido el 24 de marzo de 2023³ y, por sorteo, su conocimiento correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

³ Se observa que el juez no incluyó un informe argumentado en el que explique las razones por las cuales no pudo ejecutar su sentencia.

9. El 04 de enero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.
10. El 09 de enero de 2024, el juez encargado de la Unidad Judicial remitió el informe de descargo.
11. El 11y 12 de enero de 2024, la entidad accionada y la accionante, respectivamente, remitieron su informe de descargo.

2. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

13. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la emitida por la Unidad Judicial el 06 de julio de 2021, la cual ordenó:

(...) se concede el plazo de 30 días, para que la COMPAÑÍA DE TRANSPORTE “MUSHUK ÑAMBY” S.A., así como el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA y las demás entidades involucradas, preste todas las facilidades, a fin de que la hoy accionante presente el vehículo marca HINO, Modelo (SRI) AK8JRSA 7.7 4X2 TM, DIÉSEL CN, Chasis: JHDAK8JRSJXX15930, Motor j08EUD30836, ante la autoridad correspondiente para la revisión vehicular y cumpla con los requisitos establecidos en el Art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015 y más requisitos exigidos por la ley, para la autorización de la prestación del servicio de transporte público. 3.1.- Una vez que cumpla con todos los requisitos que exige la ley, se dispone que la COMPAÑÍA DE TRANSPORTE “MUSHUK ÑAMBY” S.A., así como el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA, incluya a la hoy accionante con su vehículo en la Flota Vehicular que va a operar mediante el Contrato de Operación de fecha 09 de mayo de 2019 y Adenda Modificatoria N° 1, de fecha 15 de marzo del 2021. 3.2.- De igual manera, se dispone que una vez cumplido con los requisitos que exige la ley, el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA, incluya a la hoy accionante con su vehículo, en la Resolución Administrativa N0. 039 A-GADMA, de fecha Archidona, 13 de abril de 2021, donde se habilita la Flota Vehicular de la Compañía Mushuk Ñamby S.A. 3.3.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este numeral, dentro del mismo tiempo, las entidades accionadas y las demás involucradas, deberá realizar todas las reformas que sean necesarias, con la finalidad de cumplir con lo dispuesto. 4.- De conformidad con lo previsto en el Art. 25 numeral 1 de la LOGJCC, una vez ejecutoriada la presente sentencia, remítase a la Corte Constitucional, para su conocimiento y eventual selección y revisión. 5.- En aplicación a lo previsto en el Art. 21 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional, se delega a la Defensoría del Pueblo, con sede en esta Jurisdicción de Napo, a fin de que realice el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia, misma que deberá informar en primera ocasión dentro de los quince días de emitida esta sentencia, y posterior de haber alguna novedad se haga conocer de inmediato al órgano jurisdiccional, para el cumplimiento de lo dispuesto remítase atento oficio a dicha institución, adjuntando copias certificadas de las piezas procesales principales y con el contenido de esta disposición.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Informe de la Unidad Judicial

14. En su informe de descargo, comparece en calidad de juez encargado Diego García Beltrán quien realiza un recuento de las actuaciones procesales a partir “de la revisión del expediente (copias simples) que reposan en la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o miembros del núcleo familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena”.

4.2. Informe de la accionante

15. En el informe actualizado sobre sus pretensiones, la accionante menciona:

Estos son mis pretensiones que fueran otorgadas por el Juez Constitucional: 1. Declarar la violación al derecho al trabajo, previsto en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador. 3.- Como medida de reparación, se concede el plazo de 30 días, para que la COMPAÑÍA DE TRANSPORTE “MUSHUK ÑAMBY” S.A., así como el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA y las demás entidades involucradas, preste todas las facilidades, a fin de que la hoy accionante presente el vehículo marca HINO, Modelo (SRI) AK8JRSA 7.7 4X2 TM, DIÉSEL CN, Chasis: JHDAK8JRSJXX15930, Motor j08EUD30836, ante la autoridad correspondiente para la revisión vehicular y cumpla con los requisitos establecidos en el Art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015 y más requisitos exigidos por la ley, para la autorización de la prestación del servicio de transporte público. Trabajo que no se me otorgará hasta la presente fecha por cuanto El GADM de Archidona no realizará las modificaciones tanto en el Contrato de Operación para la prestación del servicio de prestación de Transporte Público Intracantonal de Pasajeros en el Cantón Archidona firmado el 09 de Mayo del 2019 entre las partes, como en la Adenda Modificatoria No. 01 al Contrato de Operación para la prestación del servicio de Transporte Público Intracantonal de Pasajeros entre la GADM de Archidona y la Compañía de Transporte Mushuk Ñamby, emitida con fecha 05 de marzo del 2021.

4.3. Informe del GAD de Archidona

16. En su informe de descargo la entidad accionada menciona:

Conforme se establece en el acápite 4.2 de esta sección, por cuestiones netamente de la accionante es que existió la demora en realizarse la habilitación, revisión, matriculación e ingreso a la Compañía de Transporte; por lo que, de manera extemporánea se ha dado cumplimiento sobre lo dispuesto en la sentencia.

5. Cuestión Previa

- 17.** El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y, de forma subsidiaria, frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
- 18.** Por su parte, el artículo 21 de la LOGJCC señala que los jueces deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrán disponer la intervención de la Policía Nacional”.
- 19.** Además, durante esta fase de cumplimiento, los jueces tienen la obligación de hacer cumplir la sentencia y pueden expedir los autos necesarios para ejecutar integralmente la sentencia, así como providencias para insistir en el cumplimiento, e inclusive delegar el seguimiento de la sentencia a la DPE o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos, quienes podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación.
- 20.** Asimismo, en atención a las particularidades del caso, los jueces de instancia tienen atribuciones para modificar las medidas dispuestas en el fallo conforme el artículo 21 de la LOGJCC, cuestión que ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión verifiquen que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas. Sin detrimento de lo anterior las y los jueces pueden aplicar las medidas correctivas y coercitivas en el evento de que exista una renuencia injustificada en el cumplimiento de la sentencia constitucional o de un acuerdo reparatorio.
- 21.** Así, en el presente caso se puede identificar de la providencia de 17 de noviembre de 2021 que la accionante no presentó el vehículo de las características señaladas en la sentencia de primer nivel para la revisión vehicular ni cumplió con los requisitos establecidos en el art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015 para la autorización de la prestación del servicio de transporte público. Por lo tanto, el juez estaba en la obligación de encaminar la decisión reconduciendo las

medidas para lograr el efectivo cumplimiento mas no enviando directamente a la Corte Constitucional,⁴ de acuerdo al numeral 1 del artículo 132 del COFJ.

22. En esta línea, la jurisprudencia de la Corte en sentencias tales como 65-18-IS/23, 124-21-IS/23, entre otros, ha determinado la necesidad de realizar un examen previo de los requisitos que permita a este Organismo conocer las acciones de incumplimiento cuando sea el juez executor quien la presente a la Corte.⁵ Con estas consideraciones, es pertinente verificar si estos se cumplieron en el presente caso, y en ese sentido, esta Corte ha sostenido que “los requisitos contenidos en la LOGJCC deben ser cumplidos en su integralidad al momento de presentar la acción” y que “[n]o hacerlo en la forma prevista [...] restaría el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento.”⁶ Principalmente cuando esta Corte evidencie que el juez executor remita el expediente directamente sin haber razones que justifiquen si el objeto de la decisión es imposible de cumplir.
23. Así, cuando se acude ante la Corte Constitucional con una acción de incumplimiento, será indispensable que este Organismo verifique: i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible, y ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.⁷ A efectos de proceder con el análisis de esta acción, ambos requisitos deben ser cumplidos cabalmente, y en caso de que uno de ellos se incumpliese, la Corte no está obligada a proseguir con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, desestimarla.
24. En referencia al *primer requisito*, el juez de la Unidad Judicial mediante providencia de 14 de diciembre de 2021, mediante la cual ordenó la remisión de la causa a esta Corte, incluyó un resumen de sus actuaciones:
- 24.1. Mediante decreto de fecha lunes 30 de agosto del 2021, las 15h15, se ordena que la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia.
- 24.2. Mediante decreto de fecha lunes 27 de septiembre del 2021, las 18h05, el suscrito solicita a la Defensoría del Pueblo; al GAD Municipal de Archidona, en la persona de su máxima autoridad; y, a al Gerente General o Representante

⁴ CCE, sentencia 58-21-IS/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 21

⁵ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

⁶ CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 61.

⁷ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

Legal de la Compañía de Transporte Intracantonal Mushuk Ñamby S.A, a fin de que se informe si a la fecha se ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional emitida, se me remite la información solicitada con fecha 28 y 29 de septiembre de 2021; en dichos informes se señala que a la fecha no se ha presentado el vehículo de las características señaladas en la sentencia constitucional de primer nivel y, que el señalado vehículo a la fecha pertenecería a otra cooperativa de transporte y que dicha Unidad de Transporte continúa prestando los servicios de transporte urbano en otra provincia distinta a esta.

24.3. Mediante decreto de fecha jueves 2 de diciembre del 2021, las 16h43, se solicitó a la parte accionante presente una certificación de que la Unidad Vehicular a la presente fecha no se encuentra ingresada a otra cooperativa de transporte urbano, misma que hasta la fecha de proveer la parte accionante no ha ingresado certificado alguno.

25. Esta Corte observa que, en los escritos remitidos, el juez se limita a enumerar las acciones realizadas en el marco del cumplimiento de la sentencia de acción de protección. Sin embargo, no se verifica que haya empleado efectivamente las atribuciones contempladas en la LOGJCC y el COFJ, pues el juez se limitó a requerir mediante providencias el cumplimiento a la entidad accionada y encargar la verificación de dicho cumplimiento a la Defensoría del Pueblo, sin que se observe la adopción de otras medidas atribuidas a las autoridades judiciales encargadas de la ejecución de las sentencias de garantías jurisdiccionales, para el cumplimiento de la decisión. Al respecto, esta Corte ha insistido que las autoridades judiciales cuentan con facultades de seguimiento; de aplicación de medidas correctivas y coercitivas; y modulativas, por lo que, tienen a su disposición una serie de atribuciones para alcanzar el cumplimiento de la sentencia.⁸

26. En esta línea, es importante distinguir el rol que cumple la Defensoría del Pueblo,⁹ el cual consiste en verificar el cumplimiento e informar sobre las actuaciones de las entidades accionadas, mas no cuenta con las mismas atribuciones que un órgano jurisdiccional tiene para obligar a ejecutar la decisión.

27. Es así que, en el informe presentado por el juez de la Unidad Judicial no se observa que se argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la luz del artículo 21 de la LOGJCC y 100 numeral 5 el COFJ, le ha sido imposible ejecutar la sentencia. Por el contrario, el informe se limita a enumerar las acciones realizadas,

⁸ CCE, sentencia 38-19-IS/22, de 30 de noviembre de 2022, párr. 41 a 46.

⁹ CCE, sentencia 124-21-IS/23, de 2 de agosto de 2023, párr.36.

sin que existan argumentos que le permitan evidenciar a este Organismo la imposibilidad de su cumplimiento.

28. Sobre la base, de estas consideraciones, resulta contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que el juez ejecutor inobserve sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC y delegue la ejecución de sentencias, siendo obligación del juez ejecutor velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales. De allí que este Organismo advierte que es el juez ejecutor, en este caso el juez de la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena, provincia de Napo, es el principal responsable del cumplimiento inmediato de la sentencia y que no ha cumplido con el primer requisito analizado a lo largo de esta decisión.
29. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica que no se ha cumplido con el primer requisito, pues el juez no argumenta las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible de cumplir. Consecuentemente, la acción de incumplimiento debe ser desestimada sin que sea posible para este Organismo conocer el fondo del asunto.

6. 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 **37-22-IS**.
2. Devolver el expediente del proceso al juzgado de origen, a fin de garantizar el cumplimiento de la sentencia constitucional.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI