

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

CASO No. 43-14-IS

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia concluye que existió una antinomia o contradicción jurisdiccional entre un auto que concede como medida cautelar autónoma que se elimine del Registro de Contratistas Incumplidos del Servicio Nacional de Contratación Pública a una compañía y la sentencia de segunda instancia denegatoria de acción de protección, antinomia que desapareció con la revocatoria de dicha medida cautelar.

I. Antecedentes procesales

1. El 30 de abril de 2014, el señor Carlos Grijalva González, por los derechos que representa de la Empresa Duayine S.A. (en adelante “el accionante”), presentó una solicitud de medida cautelar autónoma en contra del señor Juan Fernando Aguirre Rivadeneira, en su calidad de director del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante “SERCOP”) ¹. El proceso fue signado con el No. 4687-2014 (actualmente No. 09208-2014-4678) ante la Unidad Judicial Sur de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil.

2. El 08 de mayo de 2014, la jueza de la Unidad Judicial resolvió que se elimine a la compañía Duayine S.A. del registro de contratistas incumplidos del SERCOP hasta que se resuelva la acción extraordinaria de protección No. 1353-13-EP, proveniente de la acción de protección No. 0016-2013 (actualmente No. 17959-2013-0016) sustanciada ante el Juzgado Noveno de la Niñez y la Adolescencia de Pichincha.

3. Mediante Oficio No. 0149-STJ-ICCE-2014 del 11 de agosto de 2014, la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional recomendó al Pleno de dicho Organismo que inicie de oficio una acción de incumplimiento con fundamento en los artículos 163 y 164 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en virtud de advertirse un posible conflicto por decisiones constitucionales contradictorias entre el auto que concedió la solicitud de medidas

¹ El accionante solicitó se elimine a la compañía Duayine S.A. del registro de contratistas incumplidos de la página web del Servicio Nacional de Compras Públicas, por atentar derechos constitucionales hasta que el pleno de la Corte Constitucional resuelva la acción extraordinaria de protección No. 1353-13-EP.

cautelares No. 09208-2014-4678 y la sentencia impugnada dentro de la acción extraordinaria de protección No. 1353-13-EP².

4. El 22 de octubre de 2014, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe contenido en el Oficio No. 0149-STJ-ICCE-2014; y en consecuencia, dio apertura al presente caso signado con el número 43-14-IS.

5. Así también, en dicha sesión del Pleno, la Corte Constitucional dictó la sentencia No. 191-14-SEP-CC, correspondiente al caso 1353-13-EP, por la cual resolvió negar la acción de extraordinaria de protección al no existir vulneración de derechos constitucionales.

6. La causa fue sorteada el 30 de octubre de 2014 al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa. Posteriormente, fue resorteada el 11 de noviembre de 2015 al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las actuales juezas y jueces de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante auto dictado el 31 de julio de 2020.

II. De las decisiones que originan la presunta antinomia

8. En sesión el 22 de octubre de 2014, el Pleno de este Organismo dispuso el inicio de oficio de la presente acción de incumplimiento, consideran que ciertas decisiones jurisdiccionales originaban una supuesta antinomia³. Los procesos de garantías jurisdiccionales en los que se emitieron dichas resoluciones son los siguientes:

8.1 Acción de protección No. 0016-2013 (actualmente No. 17959-2013-0016) propuesta ante el Juzgado Noveno de la Niñez y la Adolescencia de Pichincha en contra del Cuerpo de Ingenieros del Ejército y la Procuraduría General del

² En el Oficio No. 0149-STJ-ICCE-2014, Secretaría Técnica Jurisdiccional concluyó que en el presente caso existe contradicción entre la acción de protección y la medida cautelar, volviéndose inejecutables; debido a que el auto de 08 de mayo de 2014 ordenó eliminar del registro de contratistas incumplidos a una compañía por advertirse una posible vulneración de derechos constitucionales mientras que en la acción de protección se declaró que el acto administrativo que ordenó el registro de la compañía accionante como contratista incumplida, no vulneraba derechos constitucionales.

³ 1. En el informe No. 0149-STJ-ICCE-2014 del 11 de agosto de 2014 emitido por la Secretaría Técnica Jurisdiccional, que motivó el inicio de oficio de la presente causa por parte del Pleno de este Organismo, se indicó que la acción de medidas cautelares autónomas (8.3) tiene el mismo objeto y causa de la acción de protección (8.1). En este sentido, se advierte la posible existencia de decisiones constitucionales contradictorias sobre un mismo hecho, puesto que por un lado existe la medida cautelar que concedió la eliminación temporal del registro electrónico de contratistas incumplidos de la SERCOP, condicionada al resultado de una acción extraordinaria de protección; y por otro lado, una acción de protección que negaba la existencia de vulneración de derechos por parte del acto que disponía dicho registro.

Estado. Dicha acción fue negada mediante sentencia dictada el 30 de mayo de 2013 dictada por el Juzgado; y confirmada en sentencia de segunda instancia dictada el 15 de julio de 2013 por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

8.2 Acción extraordinaria de protección No. 1353-13-EP presentada ante este Organismo, impugnando la decisión anterior. Esta fue admitida a trámite el 04 de septiembre de 2013 y resuelta mediante sentencia No. 191-14-SEP-CC de fecha 22 de octubre de 2014.

8.3 Acción de medida cautelar autónoma No. 4678-2014 (actualmente No. 09208-2014-4678) propuesta ante la Unidad Judicial Sur de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil en contra del SERCOP. Estas medidas fueron concedidas mediante auto dictado el 08 de mayo de 2014.

III. Del informe de descargo de la jueza de la Unidad Sur de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil

9. El 14 de agosto de 2020, la abogada Olga Rodríguez Vidal, en su calidad de jueza de la Unidad Judicial Sur de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, presentó ante la Corte Constitucional su informe de descargo.

10. En este indicó que mediante auto de fecha de 20 de enero de 2015 se revocó la medida cautelar autónoma dictada dentro del proceso No. 09208-2014-4678, una vez que la Corte Constitucional había resuelto la acción extraordinaria de protección No. 1353-14-EP.

11. También, indicó que el informe emitido por la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional se puso en conocimiento del Consejo de la Judicatura. En razón de aquel, se inició en su contra el procedimiento disciplinario No. MOT-00771-SNCD-2015-SV (OF-189-OCDG-2015), hallándose a la jueza de instancia responsable de una falta disciplinaria y sancionándola con suspensión sin goce a remuneración por el lapso de 20 días.

IV. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”)⁴.

⁴ En la sentencia 61-12-IS/19, de 23 de octubre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió que respecto a las medidas cautelares constitucionales cabe la acción de incumplimiento para dirimir decisiones constitucionales contradictorias.

13. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la sentencia No. 001-10-PJO-CC: *“Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado (...) de oficio o a petición de parte, (...) y sin necesidad que comparezca exclusivamente el afectado”*.⁵

V. Análisis del caso

14. En razón de lo señalado anteriormente, para resolver el presente caso, esta Corte estima pertinente determinar si existe contradicción entre las decisiones judiciales dictadas dentro de la acción de protección reseñada en el *párr. 8.1* y la acción de medidas cautelares autónomas señalada en el *párr. 8.3*.

15. Por medio de la acción de protección (8.1) sustanciada ante el Juzgado Noveno de la Niñez y la Adolescencia de Pichincha, la compañía Duayne S.A. impugnaba la resolución de fecha 8 de mayo de 2013 de terminación unilateral del contrato emitida por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Planteó su acción en contra del referido ente y de la Procuraduría General del Estado. Con sentencia del 30 de mayo de 2013, la jueza de primer nivel rechazó la acción de protección presentada, en virtud de lo establecido en los numerales 1 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC. Dicha decisión fue confirmada mediante sentencia dictada el 15 de julio de 2013 por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Esta decisión fue impugnada mediante acción extraordinaria de protección No. 1353-13-EP (8.2).

16. Por otra parte, la compañía Duayne S.A. presentó una acción medidas cautelares autónomas en contra del SERCOP (8.3). Mediante auto de fecha 8 de mayo de 2014, se concedió la medida solicitada y se dispuso la eliminación de dicha compañía del registro de contratistas incumplidos de la página web del SERCOP hasta que se resuelva la acción extraordinaria de protección No. 1353-13-EP (8.2).

17. En este sentido, corresponde a esta Corte Constitucional verificar si existe la antinomia jurisdiccional o contradicción señalada, entre la decisión adoptada en el proceso acción de protección y la adoptada en el proceso de medidas cautelares autónomas.

18. Este Organismo observa que las decisiones constitucionales emitidas corresponden a dos procesos constitucionales distintos; no obstante, contienen pretensiones íntimamente relacionadas. Por un lado, en la acción de protección, la empresa Duayne S.A. solicitaba que se revoque la resolución de terminación unilateral de un contrato administrativo; decisión administrativa que tiene como efecto la inscripción en el registro de contratistas incumplidos del SERCOP. Por otro lado, en el

⁵ Véase también sentencias Corte Constitucional No. 61-12-IS/19 y 65-12-IS/20.

proceso de medidas cautelares autónomas, dicha compañía solicitó que se la elimine del listado de contratistas incumplidos de la página web del SERCOP, registro provocado justamente por la mencionada resolución administrativa.

19. En virtud de aquello, esta Corte observa que las pretensiones en ambos procesos coinciden puesto que ambas pretenden incidir en uno de los efectos de la resolución administrativa de terminación unilateral de contrato⁶; esto es la inscripción de la compañía Duayine S.A. en el registro de contratistas incumplidos que lleva el ente regulador en materia de contratación pública.

20. Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia No. 14-13-IS/20 ha señalado que la acción de protección corresponde a un proceso de conocimiento, en el que se efectúa un análisis sobre la alegación de vulneración de derechos constitucionales, que concluirá con un pronunciamiento de fondo sobre el asunto controvertido, en el que se determinará la existencia o no de la vulneración alegada. Por tal razón, la decisión tomada en la referida acción de protección tuvo un pronunciamiento de fondo sobre la no vulneración de derechos constitucionales vulnerados, razón por la cual no podía proponerse una cautelar sobre un tema ya decidido ante los jueces de garantías jurisdiccionales.

21. En otras palabras: mientras estuvo vigente, la ejecución de la medida cautelar autónoma (8.3) se veía contrapuesta con la denegatoria de la acción de protección (8.1); ya que la primera tenía como finalidad el cese en la violación de derechos constitucionales⁷, pretensión enervada por la decisión definitiva en la acción de protección, que declaraba la inexistencia de vulneración en esos derechos.

22. No obstante, de la revisión del proceso cautelar se comprueba que la resolución que concedió la medida cautelar autónoma, fue revocada mediante auto de fecha de 20 de enero de 2015, una vez que la Corte Constitucional había resuelto la acción extraordinaria de protección No. 1353-14-EP. Por lo que, la decisión de fecha 8 de mayo de 2014 a la presente fecha carece de efectos jurídicos.

23. Este Organismo concluye que existió una contradicción evidente entre la sentencia emitida dentro del proceso de acción de protección y la resolución dictada dentro de la solicitud de medidas cautelares autónomas, durante el tiempo que esta última estuvo vigente. Por ende, a la fecha no se verifica la existencia de una antinomia jurisdiccional entre la resolución de medidas cautelares dictada dentro del proceso

⁶ En dicha resolución, signada con el No.13-CEE-C14-0968, se dispuso: “1. Dar por terminado unilateralmente el contrato No. 1014-2013-CL suscrito el 12 de marzo de 2013, entre el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y la empresa DAYINE S.A para la “provisión y transporte de base asfáltica y mezcla asfáltica para la capa de rodadura entre las ABSC km 30+3000 del Tramo Guaranda-El Arenal, para el proyecto de rehabilitación y rectificación de la carretera Ambato – Guaranda, en base a los considerandos anteriormente expuestos. 2. Disponer que se notifique al Contratista con la presente resolución. 3. Disponer la publicación del contenido de la presente Resolución en el Portal de Compras Públicas, al tenor de lo dispuesto en los artículos 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contracción Pública y 146 del Reglamento.”

⁷ Art. 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

09208-2014-4678 y las sentencias dictadas dentro del proceso de acción de protección No. 17959-2013-0016.

24. Esta Corte recuerda a los operadores judiciales y a los profesionales en ejercicio de la abogacía la importancia de respetar las normas jurídicas vigentes para la solicitud y concesión de las medidas cautelares autónomas en aplicación de los principios que las regulan, especialmente el principio de buena fe procesal, con el fin de no evitar la desnaturalización del ordenamiento constitucional.

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 No. 43-14-IS.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL