

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 58-21-IS

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

SENTENCIA 58-21-IS/23

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, en el contexto de una acción de protección, al verificar que el juez inobservó el carácter subsidiario de la garantía y los requisitos de procedibilidad de la presente acción dispuestos en el artículo 164 de la LOGJCC.

1. Antecedentes procesales

a) Acción de protección de origen

1. El 29 de junio de 2020, Guido Kelly Cajamarca Reinoso, en su calidad de gerente de la compañía “TAXI EJECUTIVO ZARACAY EXPRESS S.A” (“**compañía actora**”), presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (“**Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo**”). En su demanda, impugnó la resolución administrativa EPMT-SD-GG-JVT-2020-230-OF, de 28 de febrero del 2020, mediante la cual se le negó la solicitud de reasignación de los cupos o títulos habilitantes que se entregan a las operadoras de servicio de taxi en la modalidad de ejecutivos pendientes a la compañía actora. Este proceso fue signado con el número 23281-2020-03188.
2. El 17 de julio de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**juez de la Unidad Judicial**”) negó la demanda al determinar que no se vulneraron los derechos alegados por la compañía actora toda vez que “consta una resolución de la misma institución que dispuso de forma provisional otorgar el número de 38 cupos a la tantas veces referida compañía de taxis”. La compañía actora interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.

3. El 17 de septiembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“Sala”) aceptó el recurso de apelación y dispuso que la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo, continúe con el proceso de regularización de taxis ejecutivos.

b) Fase de ejecución

4. El 13 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto en el cual dispuso que en el término de 10 días informe si se ha dado cumplimiento a la sentencia de 17 de septiembre del 2020. El 24 de noviembre de 2020, la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo mediante escrito informó a la Unidad Judicial sobre el proceso de cumplimiento de la sentencia y solicitó: “se le conceda un tiempo prudencial para continuar con el trámite de revisión, análisis y validación, de la documentación presentada por la compañía y cumplimiento de la sentencia”.
5. El 1 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto en el cual dispuso que la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo especifique y precise en forma clara el término que necesita para dar cumplimiento a la sentencia de 17 de septiembre de 2020.¹
6. El 24 de febrero de 2021, el juez de la Unidad Judicial dispuso se oficie a la Defensoría del Pueblo para que informe en 30 días sobre el cumplimiento o no de la sentencia de la Sala de 17 de septiembre de 2020.²
7. El 26 de marzo de 2021, la compañía actora mediante escrito, solicitó al juez de la Unidad Judicial que disponga las medidas necesarias de conformidad al artículo 21 y 22 de la Ley

¹ Mediante escrito de 15 de diciembre de 2020, la Empresa Pública de Santo Domingo solicitó que se le conceda el término de 30 días para dar cumplimiento a la sentencia. El 10 de febrero de 2021, la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo mediante escrito informó que “en la parte que dispone ‘hasta la concesión del permiso de operación definitivo’, se torna inejecutable, por lo que solicita que se suspenda la ejecución de la sentencia”.

² El 30 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo mediante escrito informó

1. En relación a lo dispuesto en la sentencia por la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (sic) en la primera parte que dice “TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A” conforme el listado de socios que ésta remita en Terrestre y Tránsito de Santo Domingo el plazo de sesenta días...” se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte, si ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

2. En relación al otorgamiento de “...la concesión del permiso de operación definitivo...”, se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre y Tránsito de Santo Domingo, no ha podido cumplir hasta la presente fecha.

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, acusando el incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala.

8. El 1 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial, mediante auto, señaló:

2) Con fecha 30 de marzo del 2021, el delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo de Santo Domingo a enviado(sic) en el Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Diligencia Trámite Defensorial No. 1 858-DPE-DPSDT-202 1-KGC en la que indica en sus conclusiones en su numeral 2) indica en su parte pertinente: "...En relación al otorgamiento de la concesión del permiso o de operación definitivo [...] se considera que la Empresa Pública Municipal [...] no ha podido cumplir hasta la presente fecha.-3) Por las consideraciones expuestas se deja el derecho que le corresponda al accionante de seguir las acciones constitucionales y/o legales que corresponda.

9. El 7 de abril de 2021, la compañía actora, mediante escrito, solicitó al juez de la Unidad Judicial que revoque la providencia de 1 de abril de 2021 y disponga a la accionada que cumpla la sentencia.

10. El 22 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial, mediante auto, dispuso en lo principal:

...la EPMT-SD, a la brevedad posible debe continuar con el proceso de regularización de las 10 unidades de los taxis ejecutivos "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A"., conforme lo dispuso la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Táchalas en sentencia de fecha 17 de septiembre del 2020, a las 09h30 hasta la concesión del permiso de operación definitivo cumpliendo con sus competencias y atribuciones establecidas para la concesión de la misma.

11. El 27 de abril de 2021, la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo, mediante escrito manifestó:

...al considerar el cumplimiento de la sentencia como defectuosa ejecución, y habiendo ejecutado por su Autoridad lo dispuesto en el Art. 164.4, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, consideramos la aplicación de lo establecido en el Art. 163 y 164 de la referida Ley, con la finalidad que la Corte Constitucional resuelva lo pertinente conforme a la facultad establecida en el Art. 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador.

c) Procedimiento ante la Corte Constitucional

12. El 26 de mayo de 2021, el juez de la Unidad Judicial elevó el caso ante este organismo, conjuntamente con su informe, y, por sorteo, la causa le correspondió al entonces juez

constitucional Agustín Grijalva Jiménez. Después de la renovación parcial de los nuevos jueces y jueza de esta Corte, el 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. A continuación, el 6 de noviembre de 2023 el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

- 13.** De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 161 al 165 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. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

- 14.** El fallo alegado como incumplido es la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, la cual, en su parte pertinente, dispuso:

[...] Se acepta el recurso de apelación interpuesto y se declara la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, la compañía “TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.”, garantizados en los Arts. 76 numero 7 letra l) y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que se ha afectado también su derecho al trabajo tutelado por el Art. 33 de la Carta Magna, por parte de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo; en consecuencia de estas vulneraciones, se revoca la sentencia subida en grado. Como medida de reparación integral, se dispone que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, continúe con el proceso de regularización de taxis ejecutivos de las DIEZ unidades de la compañía “TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.”, conforme al listado de socios que ésta remita, en el plazo de sesenta días, hasta la concesión del permiso de operación definitivo.

4. Alegaciones y fundamentos

a. Por parte de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre y Tránsito de Santo Domingo

- 15.** A pesar de haber sido debidamente notificada, la Empresa accionada no presentó su informe de descargo.

b. Por parte de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas

- 16.** En los informes de 26 de mayo de 2021 y 11 de noviembre de 2023 presentados por el juez de la Unidad Judicial, se hace un recuento de las actuaciones procesales a partir de la emisión de la sentencia de apelación de la acción de protección e indica que:

[...] el suscrito Juez ha buscado todos los medios adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia; de esta forma se ofició a la Defensoría del Pueblo de Santo Domingo de los Tsáchilas a fin que de informe al suscrito Juez en termino(sic) de 30 días sobre el cumplimiento o no de la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, de fecha 17 de septiembre del 2020, la Defensoría del Pueblo da contestación, indicando las siguientes conclusiones: "...1.- En relación a lo dispuesto en sentencia por la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, en la parte primera que dice: "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.", conforme al listado de socios que ésta remita, en el plazo de sesenta días...", se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre y Tránsito de Santo Domingo, si ha dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia. 2.- "...En relación al otorgamiento de: "...la concesión del permiso de operación definitivo...", se considera que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, no ha podido cumplir hasta la presente fecha... (...)"

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 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 modulativas, 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.
21. 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. Así, en el presente caso se puede identificar tanto del informe del juez como del escrito del obligado de 26 de mayo de 2021 que la asignación de cupos debía seguir un proceso de ejecución ordinario ya que el demandado no tenía la competencia para crear los mismos. 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, de acuerdo al numeral 1 del artículo 132 del COFJ.
22. En esta línea, la jurisprudencia de la Corte, con base en los artículos referidos en el párrafo anterior, 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 ejecutor quien la presente a la Corte.³ 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.”⁴ Principalmente cuando esta Corte determine que el juez ejecutor envíe y sin 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.⁵ A efectos de proceder con el análisis de esta

³ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

⁴ CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 61.

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

acción, ambos requisitos deben ser cumplidos cabalmente, y en caso de que uno de ellos se incumpliera, 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 en la providencia de 26 de mayo de 2021, mediante la cual remitió la causa a esta Corte, incluyó un informe de su actuación, en el que señaló:

24.1. Mediante escrito de fecha 7 de diciembre del 2020, Héctor Horacio Fiallo Sandoval, Gerente de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (EPMT-SD), pone en conocimiento del suscrito Juez que la ERMPT-SD, para concluir con el proceso de regularización de las 10 unidades dispuestas en sentencia será el término de 30 días en los cuales los representantes de la compañía "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.", deberá presentar la documentación respectiva.

24.2. Con fecha 15 de diciembre del 2020, a las 15h39, el Juez concedió el término solicitado de 30 días a la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (EPMT-SD), para que continúe con la regularización de los taxis ejecutivos "TAXI EJECUTIVO ZARACAYEXPRESS S.A.".

24.3. Indica además que se ofició a la Defensoría del Pueblo de Santo Domingo de los Tsáchilas a fin que de informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

24.4. Informa sobre varias resoluciones incorporadas al proceso dictadas por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo respecto del proceso de regularización de las 10 unidades dispuestas en sentencia.

24.5. Pone en conocimiento de las partes el 5 de abril del 2022, el escrito presentado por la Empresa Pública Municipal de Transporte de Santo Domingo, en él que la entidad obligada manifiesta que ha dado cumplimiento a la sentencia.

25. Esta Corte observa que, en los informes 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.⁶

26. En esta línea, es importante distinguir el rol que cumple la Defensoría del Pueblo⁷, 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 los informes presentados por el juez de la Unidad no se observa que se 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 su cumplimiento. Por el contrario, el informe se limita a enumerar las acciones realizadas, sin que exista mayor análisis de ellas o argumentación para la presentación de la acción de incumplimiento ante este Organismo.
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 de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, 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 CCE, sentencia 38-19-IS/22, de 30 de noviembre de 2022.

⁷ CCE, sentencia 124-21-IS/23, de 2 de agosto de 2023, párr.36.

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 **58-21-IS**.
2. Llamar la atención al juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas por elevar a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de la sentencia de 17 de septiembre del 2020 sin informar las razones por las que la decisión ha sido imposible de cumplir, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ y, notificar al Consejo de la Judicatura, a efectos de que este llamado de atención se registre en el expediente correspondiente del referido juez que actuó en el caso bajo análisis.
3. Devolver el expediente del proceso al juzgado de origen.
4. 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 miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL