

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 92-22-IS

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

SENTENCIA 92-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa una acción de incumplimiento presentada en contra de una sentencia de acción de acceso a la información pública. Esta Magistratura observa que la acción de incumplimiento es subsidiaria, por tanto, debe presentarse –entre otros requisitos– cuando la sentencia cuyo cumplimiento se demanda está ejecutoriada. En el presente caso, al haber estado pendiente de resolución el recurso de apelación, la sentencia cuyo cumplimiento se exige no puede ser considerada como objeto de acción de incumplimiento y, en consecuencia, este Organismo se ve impedido de realizar un pronunciamiento sobre el fondo del caso.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de septiembre de 2021, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPPCCS**” o “**entidad accionante**”) presentó una acción de acceso a la información pública en contra del presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial General Vernaza (“**presidente del GAD de Vernaza**” o “**accionado**”), con el fin de exigir la entrega de ciertos documentos públicos relacionados con estados de cuenta, presupuestos, actas de sesiones, roles de pago, entre otros.¹
2. El 13 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Salitre, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) resolvió aceptar la acción, declarar vulnerado el derecho al acceso a la información pública y ordenar que:

el LCDO. MANUEL BOLIVAR MUÑOZ MOREIRA por los derechos que representa en su calidad de Presidente del GAD Parroquia Rural General Vernaza, en el término de QUINCE días, los mismos que corren a partir del día siguiente al de la notificación de la presente sentencia, ponga a ordenes [sic] del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la información que solicita y que se encuentra señalada en los oficios siguientes: 1.- Oficio S/N de fecha 09 de enero de 2020, 2.- Oficio S/N de fecha 9 de enero de 2020. 3.- Oficio S/N de fecha 30 de enero de 2020. 4.- Oficio S/N de fecha 10 de marzo de 2020. 5.- Oficio S/N de

¹ En virtud de una denuncia de información pública presentada por parte de varios miembros del GAD Vernaza, el CPPCCS solicitó al juez, a través de la acción de acceso a la información pública, que exija al presidente del GAD Vernaza la entrega de 10 oficios. Proceso judicial 09322-2021-00229.

fecha 1 de junio del 2020, 6.- Memorando 001-GAD —JPGV-2020, de fecha 22 de junio de 2020; 7.- Oficio S/N de fecha 20 de agosto de 2020. 8.- Oficio S/N de fecha 25 de septiembre de 2020. 9.- Oficio S/N de fecha 3 de diciembre de 2020. 10.- Oficio S/N de fecha 26 de febrero de 2021, para que a su costa obtenga las copias de la información solicitada, SEGUNDO: [...] se impone al LCDO. MANUEL BOLIVAR MUÑOZ MOREIRA [...] la multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle percibiendo a la fecha de esta sanción; [...] TERCERO: [...] que el LCDO. MANUEL BOLIVAR MUÑOZ MOREIRA [...] ofrezca disculpas publicas [sic] a los señores Joselyn Jeslayne Morante Palma. Vicepresidenta del GAD Parroquial de General Vernaza, Héctor Jacinto Murillo Muñoz y Gloria Beatriz Medina Vera, vocales respectivamente del GAD Parroquial de General Vernaza, por no haber cumplido con su obligación de atender las solicitudes de acceso a la información publica [sic] [...]

3. El 18 de octubre de 2021, el presidente del GAD de Vernaza interpuso recurso de apelación.
4. El 8 de noviembre de 2021, el CPCCS ingresó un escrito en el que requirió al juez de la Unidad Judicial que ordene a secretaría sentar razón de si el accionado habría cumplido con las medidas ordenadas en la sentencia.
5. El 16 de noviembre de 2021, el CPCCS ingresó un escrito en el que informó que el accionado no había cumplido las medidas ordenadas mediante resolución de 13 de octubre de 2021. Por ello, requirió a la Unidad Judicial “la intervención de la Policía Nacional para la obtención de la información pública; y se delegue un perito en informática de la Judicatura para extraer la información solicitada”. Además, solicitó que “[s]e remita todo lo actuado a la Fiscalía General del Estado, dentro del presunto delito de decisiones legitima [sic] de Autoridad competente INCUMPLIMIENTO [sic]” y que se destituya al accionado de su cargo, por no acatar la decisión judicial.
6. El 7 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial dispuso que, previo a disponer lo solicitado por el CPCCS, “la actuaría del Despacho siente razón en el sentido solicitado”, con el fin de constatar si las medidas habían sido cumplidas por el accionado. Dicha razón fue sentada el 4 de enero de 2022.
7. El 4 de enero de 2022, la Unidad Judicial emitió un oficio dirigido al Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de requerir la imposición de la multa al accionado, conforme fue dispuesto en sentencia.
8. El 18 de enero de 2022, el CPCCS ingresó un escrito ante la Unidad Judicial solicitando que remita el expediente a la Corte Constitucional, a través de una acción de incumplimiento.

9. El 21 de enero de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”) resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por el accionado y ratificó la decisión venida en grado, al considerar que no se habría entregado la documentación por parte del accionado.² Frente a dicha decisión, el presidente del GAD de Vernaza presentó un recurso de aclaración y ampliación.
10. El 11 de marzo de 2022 el mencionado recurso horizontal fue rechazado por la Sala Provincial, al considerar que no había oscuridad en la decisión emitida.
11. El 26 de enero de 2022, el CPCCS ingresó un escrito en el que requirió nuevamente al juez de la Unidad Judicial que ordene a secretaría sentar razón de si el accionado habría cumplido con las medidas ordenadas en la sentencia.
12. El 12 de mayo de 2022, la Unidad Judicial, “atendiendo al escrito presentado por el legitimado activo” el 18 de enero de 2022, ordenó que se remita el expediente a la Corte Constitucional. Adicionalmente, ordenó que se sienta la razón correspondiente.³
13. Con fechas 13 y 19 de mayo de 2022, el CPCCS ingresó escritos en los que requirió nuevamente al juez de la Unidad Judicial que ordene a secretaría sentar razón de si el accionado habría cumplido con las medidas ordenadas en la sentencia de primera instancia.
14. El 20 de mayo de 2022, el secretario de la Unidad Judicial sentó la siguiente razón:

no se percibe que el legitimado pasivo haya cumplido con lo ordenado en Sentencia [sic] emitida dentro de la presente causa el día 13 de octubre de 2021, las 17h16; ni tampoco se percibe que los legitimados activos hayan informado a este despacho, que el legitimado pasivo haya cumplido con dicha decisión judicial.
15. Mediante oficio de fecha 24 de mayo de 2022, la Unidad Judicial remitió el expediente a la Corte Constitucional.
16. En virtud del sorteo electrónico efectuado el 6 de junio de 2022, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en virtud del despacho en orden cronológico de causas avocó conocimiento el 12 de marzo de 2024.

² La Sala provincial remitió el expediente de la causa a la Unidad Judicial el 4 de mayo de 2022.

³ De la revisión del expediente queda constancia que la Unidad Judicial realizó únicamente dos acciones que constan descritas en este párrafo y en el 7 de esta sentencia.

En dicho auto solicitó al CPCCS, al presidente del GAD de Vernaza y a la Unidad Judicial que remitan, en el término de 5 días, un informe acerca del alegado incumplimiento.

17. Posteriormente, el 8 de junio de 2022, el CPCCS presentó otra demanda de acción de incumplimiento directamente ante este Organismo.

2. Competencia

18. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Informe presentado por la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Salitre, provincia del Guayas

19. En su informe, la jueza resume la sentencia de la causa, la providencia de fecha 7 de diciembre de 2021, la razón sentada por la actuaria el 4 de enero de 2022, la providencia y la razón sentada por el actuario el 20 de mayo de 2022. Asimismo, indica que el actuario del despacho remitió el proceso a la Corte Constitucional el día 24 de mayo de 2022.
20. Finalmente concluye:

Señora Jueza Constitucional, la suscrita Jueza ha emitido las actuaciones necesarias a fin de que el legitimado pasivo dé cumplimiento total a la sentencia emitida dentro del proceso No. 09322-2021-00229, es decir se cumplió a cabalidad lo que prevé el artículo antes transcrito; sin embargo, el legitimado pasivo hizo caso omiso a las múltiples actuaciones judiciales emitidas por esta Autoridad.

3.2. Argumentos del Presidente del GAD de Vernaza

21. Mediante escritos de 8 de junio, 11 de julio y 1 de septiembre de 2022, compareció el presidente del GAD de Vernaza en la presente causa.
22. Respecto al cumplimiento de las medidas ordenadas mediante sentencia de 13 de octubre de 2021, manifestó lo siguiente:

- 22.1. Sobre la entrega de los oficios: indicó que intentó entregar los 10 oficios requeridos, pero “esta documentación no ha sido recibida por según [sic] la persona que recibe manifiesta que el oficio está mal redactado”.
- 22.2. Sobre la multa: manifestó que “[s]e procedió a realizar la respectiva resolución administrativa que contiene la multa de una remuneración mensual unificada para el ejecutivo del Gobierno parroquial”.
- 22.3. Sobre la medida de disculpas públicas: señaló que se procedió a realizar mediante asamblea del sistema de participación ciudadana las respectivas disculpas públicas a los señores Joselyn Jeslayne Morante Palma, Vicepresidenta del GAD Parroquial de General Vernaza, Héctor Jacinto Murillo Muñoz y Gloria Beatriz Medina Vera, vocales respectivamente del GAD Parroquial de General Vernaza, adicionalmente a través de la página oficial del Gobierno Municipal, se ofreció disculpas públicas.
23. Además, solicitó que este Organismo “oficie a la Defensoría del Pueblo de Ecuador para que elabore el informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia dictaminada en el proceso: 09322-2021-00229” y “oficie al Tribunal Contencioso Administrativo para ejercer el cumplimiento de la multa para el ejecutivo del Gobierno Parroquial”.

4. Cuestión previa

24. De la revisión integral de los antecedentes del presente caso, esta Corte advierte que existía un recurso pendiente de resolución en contra de la sentencia cuyo cumplimiento hoy se demanda, esto es, el recurso de apelación interpuesto el 18 de octubre de 2021, por el presidente del GAD de Vernaza. Por consiguiente, previamente a emitir un pronunciamiento de fondo dentro de esta causa, es necesario responder al siguiente problema jurídico: **la sentencia dictada el 13 de octubre de 2021 por la Unidad Judicial ¿es objeto de acción de incumplimiento?**
25. El artículo 163 de la LOGJCC prevé que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y solo “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
26. La jurisprudencia de este Organismo se ha referido a la necesidad de preservar el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, pues solo debe ejercerse cuando el mecanismo

de ejecución ordinario de las decisiones constitucionales –es decir, el que está a cargo de las autoridades judiciales constitucionales de instancia– no es eficaz. Especialmente, la sentencia 103-21-IS/22 insistió:

[...] Sobre la base de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte ha sostenido de forma reiterada que la acción de incumplimiento es subsidiaria, lo cual implica que esta solo puede ser ejercida si el mecanismo de ejecución ordinario de las sentencias constitucionales –ante el juzgador o la juzgadora constitucional de instancia– no ha sido eficaz. El carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado “todos los medios que sean adecuados y pertinentes” para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC.⁴

27. En esta línea, la sentencia 38-19-IS/22 recalcó la obligación que tienen los jueces y juezas de primera instancia “de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales”,⁵ para lo cual, pueden ejercer, dependiendo del caso, cualquiera de sus facultades –de seguimiento, coercitivas y correctivas, modulativas y sancionatorias–⁶ con el objetivo de ejecutar integralmente la decisión constitucional. Por este motivo, “únicamente cuando los medios empleados no hayan sido eficaces, se puede proponer una acción de incumplimiento para que la Corte Constitucional asuma la competencia en la ejecución del fallo”.⁷
28. De manera que, la ejecución de sentencias constitucionales corresponde a los jueces y juezas constitucionales de primera instancia que conocieron la garantía y, solo de forma subsidiaria, ante escenarios de inejecución o defectuosa ejecución, en los que las medidas tomadas por los jueces y juezas de ejecución sean ineficaces, la Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
29. Adicionalmente, aun cuando la sentencia constitucional de primera instancia no esté ejecutoriada por la interposición de recursos horizontales o verticales, su cumplimiento no puede suspenderse. Al respecto, esta Corte se ha pronunciado en las sentencias 5-17-IS/21⁸ y 2-21-IS/23,⁹ indicando que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21

⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27

⁵ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 33.

⁶ *Ibidem*, párr. 41 al 46.

⁷ *Ibidem*, párr. 48.

⁸ CCE, sentencia 5-17-IS/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 15.

⁹ CCE, sentencia 2-21-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 17.

y 24 de la LOGJCC,¹⁰ mientras la resolución del recurso de apelación se encuentre pendiente, “corresponde [exclusivamente] a la o el juzgador que dictó la sentencia de primera instancia adoptar las medidas necesarias para asegurar la ejecución”. Esto, aun cuando se hubiese presentado un recurso, pues su interposición no suspende la ejecución de la sentencia.

30. Ahora bien, en el caso concreto, se observa que el 13 de octubre de 2021 la Unidad Judicial resolvió la acción y dispuso una serie de medidas de reparación, que debían ser cumplidas por el accionado. No obstante, el Presidente del Gad de Vernaza no dio cumplimiento a lo dispuesto. Frente a dicho incumplimiento, la Unidad Judicial realizó un solo requerimiento a través de un oficio, conforme consta en el párrafo 7 *supra*.
31. Por otro lado, el 18 de enero de 2022 el accionante presentó un pedido ante la Unidad Judicial de que remita el expediente a la Corte Constitucional, en virtud del incumplimiento de la sentencia dictada el 13 de octubre de 2021, en contra de la cual se encontraba pendiente de resolución el recurso de apelación interpuesto el 18 de octubre de 2021, por el presidente del GAD de Vernaza.
32. La jurisprudencia de este Organismo ha señalado claramente que “únicamente corresponderá a esta Corte, de manera subsidiaria, resolver acciones de incumplimiento de sentencias de decisiones **en firme**”.¹¹ [énfasis añadido] Es decir, las sentencias constitucionales que no estén ejecutoriadas no pueden ser objeto de acción de incumplimiento. Esto, porque debido a la subsidiariedad de esta acción, no corresponde que la Corte se pronuncie sobre una sentencia que aún es susceptible de modificación o de ser dejada sin efecto.
33. En el presente caso, se verifica que, al 18 de enero de 2022, fecha del pedido realizado por parte del CPCCS, dicha entidad conocía que existía un recurso de apelación pendiente de resolución y que, por tanto, la sentencia cuyo cumplimiento se exigía, no estaba en firme. En tal virtud, dicho fallo no podía ser considerado como objeto de esta acción y la petición fue presentada prematuramente. Esta situación, sin duda, le habilitaba a la entidad accionante para exigir al juez executor que ejerza sus atribuciones y garantice el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas, de conformidad con el artículo 21

¹⁰ LOGJCC: “Art. 21.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. [...]”; y, “Art. 24.- [...] La interposición del recurso [de apelación] no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada”

¹¹ *Ibidem*, párr. 19.

de la LOGJCC. Sin embargo, en dichas circunstancias, no procedía presentar un pedido de envío del expediente a este Organismo, por las razones mencionadas *ut supra*.

- 34.** Es oportuno señalar que, si bien actualmente la sentencia de esta causa se encuentra ya ejecutoriada, los requisitos para su procedencia no son subsanables, de conformidad con la naturaleza subsidiaria de la acción.¹² Es así que, aun cuando la entidad accionante posteriormente presentó una segunda acción de incumplimiento ante la Corte de forma directa, esto no subsana el incumplimiento de requisitos de la primera acción presentada y sorteada. Asimismo, a criterio de esta Corte, el hecho de que el recurso de apelación haya sido resuelto en el transcurso del tiempo entre el pedido y el envío del expediente a este Organismo por parte del juez ejecutor,¹³ tampoco subsana dicho incumplimiento.
- 35.** Este Organismo recuerda que en el caso 5-17-IS/21, el cual presentaba similares características a las de la presente causa, la Corte señaló:

[...] se observa que el accionante, abogado José Chávez Rivera, tenía pleno conocimiento que a la fecha de presentación de sus petitorios de acción de incumplimiento se sustanciaba un recurso de apelación y conocía también perfectamente la posibilidad jurídica de que la sentencia cuyo incumplimiento perseguía, sea o bien confirmada o bien revocada y dejada sin efectos, cuestión a todas luces impredecible. Aun sin esa certeza, y sin que la decisión cuyo incumplimiento demanda se encuentre ejecutoriada, presentó su acción de incumplimiento. [...] En consecuencia, la Corte Constitucional reprocha este tipo de actuaciones por parte de los peticionarios de este tipo de acciones [...]

- 36.** En virtud de las consideraciones realizadas en los párrafos 26 al 30 *supra*, esta Corte llama la atención a la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Salitre, provincia del Guayas, por no haber ejercido sus atribuciones y emprendido las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de la sentencia de primera instancia, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC. Asimismo, en atención a los argumentos del párrafo 34 *supra*, este Organismo considera pertinente hacer también un llamado de atención al abogado del CPCCS, José Moreira Orellana, por haber presentado la acción de incumplimiento de manera prematura.
- 37.** Finalmente, la decisión determinada en esta sentencia no obsta que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en la CRSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y respetando el carácter subsidiario de esta acción, la entidad afectada

¹² CCE, sentencia 23-20-IS/23, párr. 61.

¹³ El CPCCS requirió al juez ejecutor el envío del expediente a la Corte Constitucional el 18 de enero de 2022 y la Unidad Judicial efectivamente lo remitió el 24 de mayo de 2022; es decir, existió una demora de 4 meses.

pueda presentar una nueva acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional, siempre y cuando alegue acciones u omisiones distintas a las de la primera acción.

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 92-22-IS.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. **Llamar** la atención a la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Salitre, provincia del Guayas, Jazmin Marlene Sotomayor Peñafiel, por no haber ejercido sus atribuciones y emprendido las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de la sentencia de primera instancia.
4. **Llamar** la atención al abogado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, José Moreira Orellana, por haber presentado la acción de incumplimiento de manera prematura.
5. Notifíquese 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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL