

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

52-18-IN/25 En el Caso No. 52-18-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 52-18-IN	2
211-22-IS/25 En el Caso No. 211-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento de sentencia No. 211-22-IS	14
55-23-IS/25 En el Caso No. 55-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 55-23-IS	25
93-23-IS/25 En el Caso No. 93-23-IS Se acepta parcialmente la acción de incumplimiento No. 93-23-IS	38



Sentencia 52-18-IN/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D. M., 20 de noviembre de 2025

CASO 52-18-IN

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

SENTENCIA 52-18-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de acción pública de inconstitucionalidad dirigida en contra del artículo 122 del COPCI, la última oración del artículo 135, letra a), numeral 2 ibíd. y la última oración del segundo inciso del artículo 60 del Reglamento porque supuestamente vulnerarían el derecho a la propiedad. La Corte determina que los artículos impugnados, al establecer que el siniestro, sustracción, hurto o robo de mercancías importadas en el territorio nacional no extingue la obligación aduanera, no comportan una regulación irrazonable ni desproporcional que transgreda el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación.

1. Antecedentes procesales

1. El 03 de octubre de 2018, José Leonardo Jardim Da Silva, en su calidad de gerente general de la compañía ATENZZA DF ECUADOR S.A. (“**compañía accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (“**COPCI**” o “**Ley impugnada**”) y del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“**Reglamento**”). Concretamente, impugnó (i) los considerandos primero y segundo que constan en la parte introductoria del COPCI y la palabra “Orgánico” en el título de la ley, (ii) el segundo inciso del artículo 122 del COPCI, (iii) la última oración del artículo 135, letra a), numeral 2 del COPCI y (iv) la última oración del segundo inciso del artículo 60 del Reglamento.
2. El 17 de abril de 2019, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y dispuso que la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado, en el término de quince días, intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad del COPCI y del Reglamento.
3. El 12 de abril de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, en el término de cinco días, remitan un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que

fundamentan la demanda de acción pública de inconstitucionalidad. Frente a ello, la Presidencia de la República, en escrito de 15 de abril de 2021, indicó que se considere los argumentos expuestos en escrito presentado el 17 de mayo de 2019 (ver párrafos 11.1 a 11.4 *infra*). Por su parte, La Asamblea Nacional, en escrito de 07 de mayo de 2021, se ratificó en la contestación presentada el 20 de agosto de 2019 (ver párrafos 10.1 a 10.4 *infra*).

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1.c y d y 191.2.a de la LOGJCC.

3. Disposiciones impugnadas

5. En relación con el COPCI, la compañía accionante impugna:

Considerandos:

Que, los numerales 2, 15, 16, 17, 26 y 27 del artículo 66 de la Constitución de la República, establecen garantías constitucionales (sic) de las personas, las cuales requieren de una normativa que regule su ejercicio.

Que, conforme al numeral 2 del Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes orgánicas deben regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, como los señalados en el considerando anterior.

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES

Art. 122.- Pérdida o Destrucción Total de las Mercancías. - La obligación tributaria aduanera se extingue por pérdida o destrucción total de las mercancías, ocurrida antes de su arribo, durante su depósito temporal o en instalaciones industriales autorizadas para operar habitualmente bajo el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, siempre y cuando se produzca por caso fortuito o fuerza mayor, aceptado por la Administración Aduanera.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para efectos de aplicación de los tributos al comercio exterior, no es causa de extinción de la obligación tributaria aduanera la sustracción, el hurto o el robo de las mercancías producido dentro del territorio nacional. (énfasis añadido).

Art. 135.- Responsabilidades durante el depósito de mercancías. - Durante el depósito de mercancías existirán las siguientes responsabilidades, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar:

a. Las responsabilidades de las personas autorizadas para el funcionamiento de las bodegas destinadas a depósito temporal y depósitos aduaneros, son las siguientes: [...].

2. Pagar al Estado los tributos correspondientes. **Esta responsabilidad se extiende a los tributos que hubieren correspondido a las mercancías que sufran cualquier siniestro, robo o hurto durante su traslado desde el puerto, aeropuerto o frontera de arribo, hasta las bodegas de depósito [...]** (énfasis añadido).

6. En relación con el Reglamento impugna la siguiente disposición:

Art. 60.- Traslado. - Consiste en la operación aduanera mediante la cual se transporta mercancías bajo control y potestad del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, de un punto a otro dentro del territorio aduanero ecuatoriano.

La operación del traslado contará con los controles y las seguridades requeridas por la Autoridad Aduanera, y la movilización de la carga estará amparada bajo una garantía aduanera que cubra los eventuales tributos al comercio exterior de la mercancía objeto del traslado, mismos que serán calculados en base al procedimiento que para el efecto establezca la Dirección General. **En caso de que ocurriera un siniestro, una sustracción, o un hurto o robo de la carga durante su traslado, los tributos al comercio exterior deberán ser cancelados al Estado por parte de quien solicitó dicha operación aduanera [...]** (énfasis añadido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la compañía accionante

7. La compañía accionante alega que se infringe el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82) y el artículo 133 de la Constitución por las siguientes razones:

7.1 En el título de la ley impugnada consta la palabra “Orgánico”. En los considerandos primero y segundo del COPCI se exponen argumentos que sustentarían la calificación de la Ley impugnada como orgánica. No obstante, precisa que el COPCI no regula ninguna de las causales previstas para una ley orgánica (artículo 133¹ de la Constitución). Afirma que el COPCI “regula relaciones jurídicas derivadas de la producción de bienes y servicios, así como del comercio”. El hecho de que el COPCI contenga normas orientadas al

¹ CRE, artículo 133: “Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral [...]”.

cumplimiento de preceptos constitucionales no lo subsume en el artículo 133.2 de la CRE, pues, el fin de toda norma es cumplir tales preceptos.

8. La compañía accionante considera que el segundo inciso del artículo 122 del COPCI, la última oración del artículo 135, letra a), numeral 2 del COPCI y la última oración del segundo inciso del artículo 60 del Reglamento (“**normas impugnadas**”) infringen los derechos a la seguridad jurídica (art. 82), a la propiedad (arts. 66.26 y 321) y la prohibición de confiscación (art. 323), por cuanto:

- (i) establecen una exigencia tributaria que no es razonable porque determinan el pago de tributos sobre pérdidas patrimoniales sufridas por el contribuyente debido a actos delictivos dentro del territorio nacional y
- (ii) la actividad recaudadora del Estado, al limitar la propiedad, debe estar sujeta a los “principios constitucionales” de generalidad, proporcionalidad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad. Así, luego de desarrollar conceptualmente cada uno de estos principios, (ii.a) respecto de la generalidad, afirma que las referidas normas no gravan hechos que revelan capacidad económica, sino un detrimento patrimonial; (ii.b) respecto de la proporcionalidad, señala que la base gravable es el valor de la pérdida patrimonial porque el hecho imponible se perfecciona cuando ocurre un crimen; (iii.c) respecto de la capacidad contributiva, afirma que se grava a la víctima del delito por el hecho del delito mismo; y (ii.d) respecto de la no confiscatoriedad, señala que, por cuanto se atenta contra la generalidad, proporcionalidad y capacidad contributiva, las normas impugnadas son confiscatorias.

9. La compañía accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, de la frase orgánica en el título de la ley y que por conexidad se declare la inconstitucionalidad de la palabra orgánica en toda norma del ordenamiento jurídico en la que se haga referencia al COPCI.²

4.2. De la Asamblea Nacional (“Asamblea”)

10. En su escrito de contestación a la demanda, la Asamblea señaló lo siguiente:

- 10.1. La ley impugnada regula aspectos que atañen al derecho al trabajo, a la producción, al comercio y a la inversión. Por ende, considera que se justifica la denominación de la Ley impugnada como orgánica. Precisa que resulta

² El 03 de marzo de 2020, la compañía accionante presentó dos escritos a través de los cuales refutó los argumentos de la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional, respectivamente. El 05 de marzo de 2020, la compañía accionante solicitó que se convoque a audiencia. En sendos escritos posteriores, la compañía accionante reiteró su pedido de convocatoria a audiencia. Esta Corte considera oportuno precisar que, de conformidad con los artículos 87 de la LOGJCC y 33 de la Codificación de Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es obligatoria la realización de una audiencia en una acción pública de inconstitucionalidad sino meramente facultativa, a juicio del juez sustanciador o del Pleno de la Corte.

coherente derogar una ley orgánica —la Ley Orgánica de Aduanas— con una de la misma jerarquía.

- 10.2. El legislador, al expedir el COPCI, observó el derecho a la seguridad jurídica, ya que creó una norma clara y previa. La normativa impugnada contiene una regulación pertinente y necesaria sobre el pago de tributos en materia aduanera. Estas disposiciones guardan coherencia con las normas constitucionales y con las relaciones de la operación aduanera.
- 10.3. La mercancía que ingresa al territorio nacional está sujeta al control del propietario, quien tiene la obligación de precautelar la seguridad de dicha mercancía.
- 10.4. Las normas impugnadas no afectan o limitan el derecho a la propiedad y no son confiscatorias. Por tanto, solicita que se deseche la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las normas objetadas.

4.3. De la Presidencia de la República

11. La Secretaría General Jurídica de la presidencia de la República señaló lo siguiente:

- 11.1. El COPCI tiene el carácter de norma orgánica en razón que regula el ejercicio de actividades económicas. Afirma que el COPCI derogó la Ley Orgánica de Aduanas e incorporó en su articulado lo relativo al régimen aduanero. Por ello, sostiene que el legislador respetó el carácter orgánico de la norma aduanera previa. Precisa que, si la Ley impugnada se calificaba como ordinaria no podía derogar la Ley Orgánica de Aduanas. Considera que no se trasgrede el derecho a la seguridad jurídica, ni los artículos 133 y 425 de la Constitución.
- 11.2. Las mercancías que ingresan al Ecuador son susceptibles de imposición de tributos. La obligación aduanera nace con el ingreso de mercancías al territorio aduanero. De modo que, la sustracción, hurto o robo de las mercancías posterior al hecho imponible, tal como se establece en las normas derogadas, no extingue la obligación tributaria.
- 11.3. El hecho imponible no es el delito, sino el ingreso de la mercancía. Precisa que la sustracción, hurto o robo de la mercancía posterior a su ingreso rebasa la órbita impositiva.

- 11.4. La compañía accionante no demuestra que el tributo exigible a la importación de bienes afecte la propiedad y los principios de generalidad, proporcionalidad, capacidad contributiva y no confiscación. Solicita que se deseché la demanda.

4.4. De la Procuraduría General del Estado

12. Mediante escrito presentado el 21 de mayo de 2019 compareció la Procuraduría General del Estado y señaló que “hará conocer su pronunciamiento respecto de la presente causa en el momento procesal oportuno”. Posteriormente no presentó escrito alguno.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe garantizar la supremacía de la Constitución, es decir, la conformidad formal (del procedimiento de expedición) y material (del contenido de las demás normas del ordenamiento jurídico). No obstante, en virtud del principio de **presunción de constitucionalidad**, previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido en el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con **suficiente peso** como para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.
14. En razón del artículo 79.5 de la LOGJCC,³ la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) la identificación de las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas, con su respectivo contenido y alcance, y (ii) argumentos *claros, ciertos, específicos y pertinentes* que sustenten la incompatibilidad normativa alegada.⁴ Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un

³ LOGJCC, artículo 79: “Contenido de la demanda de inconstitucionalidad. - La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

⁴ En sentencia 41-19-IN/25 y dictamen 2-25-OP/25, esta Corte señaló que (i) un argumento claro consiste en dar razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional, (ii) un argumento cierto consiste en que las razones se refieran a textos del proyecto de ley, (iii) un argumento específico consiste en que las razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas, y (iv) un argumento pertinente consiste en que las razones deben ser de naturaleza constitucional.

pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁵ Por ello, la Corte ha establecido que, en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.⁶

15. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 7.1 *supra*, esta Corte realiza las siguientes consideraciones. La compañía accionante impugna los considerandos primero y segundo del COPCI y la palabra orgánico en el título de la Ley. Esta Corte considera oportuno precisar que el título de una ley y los considerandos carecen de contenido prescriptivo, es decir, no constituyen disposiciones jurídico-normativas, y por tanto no pueden impugnarse mediante una acción pública de inconstitucionalidad. Por lo tanto, no cabe formular un problema jurídico en relación con los considerandos y el título de la ley impugnada. Adicionalmente, se observa que la compañía alega que la Ley no debe ser denominada como orgánica porque no se encasilla en ninguno de los supuestos del artículo 133 de la Constitución. Esta alegación no da cuenta de razones concretas y directas que permitan evidenciar una incompatibilidad constitucional por el hecho de haber calificado a la ley impugnada como orgánica, por lo tanto, se trata de un cargo que no es ni claro ni específico. Por ende, tampoco corresponde formular un problema jurídico al respecto.
16. En relación con los cargos referidos en el párrafo 8 *supra*, se observa que la compañía accionante alega que las normas impugnadas serían incompatibles con los artículos 82 (derecho a la seguridad jurídica) 66.26 y 321 (derecho a la propiedad) y 323 (prohibición de confiscación) de la Constitución.
17. La alegación de la compañía accionante se sustenta en que las normas cuestionadas, al no establecer que la obligación aduanera se extingue cuando los bienes importados han sido objeto de siniestro, robo o hurto, estarían gravando un hecho delictivo, lo que resultaría irrazonable y desproporcionado. De esta manera, aunque la compañía accionante hace referencia a la supuesta inobservancia de los principios de generalidad, proporcionalidad y capacidad contributiva, tales alegaciones no constituyen un cargo autónomo, sino que hacen parte de las razones para justificar la transgresión del derecho a la propiedad. Por otra parte, esta Corte advierte que los cargos esgrimidos por la compañía accionante solo resultan pertinentes para justificar la supuesta incompatibilidad con el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación. Por estas razones, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **Las**

⁵ CCE, sentencias 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 31.

⁶ CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 12.

normas impugnadas ¿vulneran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación porque determinan que la obligación aduanera no se extingue por el siniestro, sustracción, hurto o robo de mercancías importadas en el territorio nacional?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. Las normas impugnadas ¿vulneran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación porque determinan que la obligación aduanera no se extingue por el siniestro, sustracción, hurto o robo de mercancías importadas en el territorio nacional?

18. La Constitución en los artículos 66.23 y 321 reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas, a saber: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta. Establece también la función y responsabilidad social y ambiental de la propiedad. Este derecho comprende el acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, por lo tanto, la privación del mismo derecho debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley.⁷ Esta Corte ha precisado que la incorporación del derecho a la propiedad dentro del capítulo de derechos de libertad implica que el ejercicio de este se realice sin injerencias arbitrarias y pretende dotar a los titulares del derecho de la facultad de determinar el destino y función que le dan a sus respectivos bienes.⁸ Por lo tanto, el derecho a la propiedad entraña una obligación de abstención por parte del Estado, es decir, el deber estatal de no hacer o de inhibirse de interferir en el ejercicio del derecho a la propiedad.⁹
19. El artículo 323 de la Constitución establece que se prohíbe toda forma de confiscación. La confiscación es la forma más grave de transgresión del derecho a la propiedad privada y se produce cuando el Estado se apropia de un bien de forma arbitraria. Esta Corte ha reconocido que la prohibición de confiscación es también un principio general del derecho tributario.¹⁰
20. En razón de la prohibición de confiscación, la ejecución de la política fiscal no puede traducirse en una anulación o restricción ilegítima del derecho a la propiedad o en una supresión radical de la renta de los individuos.¹¹

⁷ CCE, sentencia 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021, párr. 65.

⁸ CCE, sentencia 82-21-IN, 16 de enero de 2025, párr. 34.

⁹ *Ibid.*, párr. 35.

¹⁰ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 63.

¹¹ CCE, sentencias 40-16-IN/21, 02 de junio de 2021, párrs. 69 y 70; y, 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 69, 71, 72 y 73.

21. La confiscación y afectación a la propiedad, a juicio de la compañía accionante, se produciría por cuanto la obligación aduanera no se extingue cuando la mercancía, luego de haber ingresado a territorio nacional, es objeto de un siniestro, sustracción, hurto o robo. Esto implicaría, en su criterio, gravar un hecho delictivo que no revela capacidad contributiva y que causa un perjuicio económico. Esta regulación, a decir de la compañía accionante, es desproporcional y no es razonable.
22. El COPCI establece que la obligación aduanera nace con el ingreso de la mercancía al territorio aduanero (artículo 109). Esta obligación se hace exigible en las declaraciones aduaneras de importación, desde que se autoriza el pago (artículo 113 letra a); en las tasas por servicios aduaneros desde la fecha en que se autoriza el pago por liquidación (artículo 113 letra b); y, en en los demás casos, desde el día hábil siguiente al de la notificación de la liquidación complementaria o acto administrativo correspondiente (artículo 113 letra c). A su vez, se determina que el acto de determinación tributaria es el aforo, el mismo que consiste en la verificación electrónica, física o documental de la mercancía (artículo 140).
23. Por lo tanto, esta Corte observa que la obligación aduanera nace con el solo ingreso de la mercancía a territorio aduanero. Este ingreso configura el hecho generador. Los actos posteriores, como el aforo o liquidación, únicamente sirven para determinar el monto de la obligación y contabilizar desde cuándo es exigible.
24. La obligación del Estado radica en la implementación de mecanismos que faciliten el comercio exterior, lo que, entre otras, incluye la posibilidad de que las mercancías importadas ingresen a territorio nacional. Esto, a la par de las obligaciones propias del importador en la cadena logística y quien, de forma previa, realiza las negociaciones con sus proveedores pertinentes para que su mercancía llegue a destino de forma completa y segura.
25. En consecuencia, para esta Corte, los eventos posteriores al ingreso de la mercancía al territorio nacional no hacen parte del hecho generador de la obligación aduanera y por tanto no pueden afectar su configuración. De modo que, una vez efectuado el ingreso de la mercancía a territorio aduanero, corresponde a los distintos sujetos pasivos cumplir con cada una de las obligaciones determinadas por la administración aduanera en razón de sus roles, independientemente de los eventos posteriores que pueden ocurrirle a la mercancía. Esto, porque el hecho generador se perfeccionó con el solo ingreso y porque el riesgo de la mercancía, luego del ingreso, corre por cuenta del importador y/o los depositarios temporales.

26. En el caso de los depositarios temporales, su actividad comercial comienza incluso desde antes que la mercancía ingrese a territorio ecuatoriano, esto es, desde el momento en que acuerdan con el importador las condiciones para prestar su servicio. De manera que, una vez que ingresó la mercancía, esto ya genera un beneficio económico para los depositarios, así como obligaciones respecto del cuidado de las mercancías. Por ello, es una obligación de estos, frente al importador, actuar con debida diligencia a efectos de resguardar sus propios intereses, los del importador y los del Estado.
27. En el caso del traslado de mercancías, conforme lo establece el artículo 60 del Reglamento, para que opere dicho traslado, la carga debe estar amparada con una garantía aduanera que cubra los tributos al comercio exterior, pues, el arribo de la mercancía a su destino final es responsabilidad del importador, quien evalúa y negocia el riesgo en dicho arribo con sus proveedores y destinatarios, riesgo que no puede ser trasladado al Estado. Por tanto, la garantía aduanera implica el conocimiento previo del importador respecto de la configuración del hecho generador, así como de la ejecución de la garantía, para cubrir el tributo, en los casos que proceda.
28. En definitiva, una vez que la mercancía ingresó al territorio nacional y se configuró el hecho generador, es obligación del importador y de los depositarios asegurar que la mercancía alcance el destino para el que fue adquirida.
29. En razón de lo expuesto, esta Corte concluye que las disposiciones impugnadas al establecer que el siniestro, sustracción, hurto o robo en el territorio nacional de mercancías importadas no extingue la obligación aduanera y no enerva la responsabilidad de pagar tributos (i) a las personas autorizadas de las bodegas y (ii) a quienes solicitan el traslado de mercancías de un punto a otro en territorio aduanero ecuatoriano, no comportan una regulación desproporcional ni irrazonable. En definitiva, las normas no transgreden el derecho a la propiedad ni la prohibición de confiscación ya que no comportan la apropiación arbitraria de un bien y tampoco evidencian una anulación o restricción ilegítima del derecho a la propiedad o en una supresión radical de la renta de los individuos.

7. 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 inconstitucionalidad **52-18-IN**.

2. Notifíquese y publíquese.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de noviembre de 2025, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005218IN-8702d

**Caso Nro. 0052-18-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiséis de noviembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 211-22-IS/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 16 de octubre de 2025

CASO 211-22-IS

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

SENTENCIA 211-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada de oficio por el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues, provincia de Cañar. El juez executor no justificó los impedimentos que imposibilitaron la ejecución de la decisión constitucional de manera directa.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 6 de junio de 2022, Nancy Ubaldina Calle Pinos, Enrique Luciano Rodríguez Ávila, Fanny Gerardina Palacios Flores y Víctor Rafael Yascaribay Mora (**“actores”**) presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues (**“entidad demandada”** o **“GAD Municipal de Azogues”**) y la Procuraduría General del Estado. Los actores demandaron el reintegro a sus puestos de trabajo y el pago de los haberes dejados de percibir desde su desvinculación.¹
2. El 30 de junio de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues, provincia de Cañar (**“Unidad Judicial”** o **“juez executor”**), declaró con lugar la demanda.² Dispuso que la entidad demandada reincorpore a los actores mediante la suscripción de un contrato de trabajo a tiempo

¹ Proceso 03203-2022-00556. Los actores manifestaron que trabajaron en el GAD Municipal de Azogues con contratos posteriores al 2 de agosto de 2018, pero que todos fueron desvinculados en el 2019. Señalaron que trabajaron ya “sea con un contrato de servicios ocasionales, [ya] sea con nombramiento provisional”, pero como “funcionarios públicos no administrativos” amparados por el Código de Trabajo. Arguyeron que todos debieron suscribir “un contrato de trabajo a tiempo indefinido”, al cumplir con los “presupuestos del Acuerdo Ministerial MDT-2019-373, así como la Sentencia 018-18-SIN-CC (...) y el art. 326, numeral 16 de la Constitución”. Los actores manifestaron que su desvinculación vulneró sus derechos al trabajo y a la seguridad jurídica.

² La Unidad Judicial señaló que, de conformidad con el Acuerdo Ministerial MDT-2019-373, las personas con contratos ocasionales suscritos a partir del 2 de agosto de 2018, y que tenían más de 90 días a partir de la fecha de inicio de sus actividades, debían suscribir un nuevo contrato de trabajo a tiempo indefinido con la misma persona. Al respecto, señaló que la entidad demandada no justificó que realizó todos los trámites contenidos en dicho acuerdo para dar con su cumplimiento.

indefinido, en el plazo de 30 días. No condenó al pago de reparación económica alguna, pero sí dispuso que, en caso de que fenezca el plazo concedido para reintegrarlos, se paguen las remuneraciones dejadas de percibir hasta que dicho reintegro sea efectivo. La entidad demandada interpuso recurso de apelación.

3. El 27 de julio de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. El GAD de Azogues presentó una acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión, misma que fue signada con el número 2343-22-EP.
4. El 24 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ resolvió inadmitir dicha acción extraordinaria de protección.

1.2. Fase de ejecución

5. El 15 de agosto de 2022, los actores indicaron al juez ejecutor que el GAD Municipal de Azogues no les había extendido un contrato de trabajo a tiempo indefinido y, consecuentemente, tampoco les había reintegrado a sus puestos de trabajo. Ante esto, solicitaron que se imponga una multa a la entidad demandada.
6. El 18 de agosto de 2022, la Unidad Judicial dispuso a la Defensoría del Pueblo de Cañar que dé seguimiento al cumplimiento de la sentencia y emita un informe al respecto.
7. El 24 de agosto de 2022, el GAD Municipal de Azogues ingresó un escrito mediante el cual indicó que previo al cumplimiento de la sentencia “es necesaria la certificación de disponibilidad presupuestaria que deberá ser emitida por la Dirección Financiera”. Además, solicitó que “no se emita multa compulsiva en contra del GAD Municipal de Azogues”, enfatizando que le era indispensable contar con más tiempo.
8. El 6 de septiembre de 2022, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que la entidad demandada no ha dado cumplimiento con la sentencia.
9. El 20 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial dispuso que el GAD Municipal de Azogues y la Defensoría del Pueblo presenten un informe actualizado sobre el cumplimiento de la sentencia.

³ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

10. El 13 de octubre de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó el informe actualizado, en el que concluyó que “hasta la presente fecha esta dependencia no ha receptado información o documentación que justifique el cumplimiento de la sentencia emitida por su autoridad”.
11. El 20 de octubre de 2022, el juez ejecutor dispuso **de oficio** que se remita el expediente junto al informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia del 30 de junio de 2022 a la Corte Constitucional.⁴
12. El 26 de octubre de 2022, la entidad demandada ingresó un escrito ante la unidad judicial ejecutora en el que informó sobre las actuaciones realizadas para vincular nuevamente a los actores. Además, agregó la siguiente afirmación: “una vez que se tengan las reformas [presupuestarias] aprobadas, se lo hará conocer en forma inmediata a su magistratura”.
13. El 31 de octubre de 2022, el GAD Municipal de Azogues nuevamente ingresó un escrito mediante el cual informó sobre las actuaciones realizadas para incorporar a los actores. En dicho documento, manifestó que “se encuentran ejecutando acciones para dar cumplimiento íntegro a la sentencia constitucional (no hay incumplimiento injustificado, sino que se ha realizado el procedimiento administrativo regular)”.
14. El 30 de noviembre de 2022, los actores mediante escrito ante la Unidad Judicial señalaron que la “sentencia constitucional que obliga a entregarnos un contrato a tiempo indefinido no se ha cumplido” (énfasis omitido).
15. El 28 de diciembre de 2022, la entidad demandada mediante escrito manifestó que “[s]e ha cumplido lo mandado en sentencia [...] mediante la suscripción de un contrato de trabajo a tiempo indefinido entre el GAD Municipal de Azogues y [los actores]”, para lo cual adjuntó copias de dichos contratos.
16. El 31 de enero de 2023, el juez ejecutor declaró como cumplida la medida relacionada con el reintegro de los actores al GAD Municipal de Azogues. Adicionalmente, dispuso que se remitan copias del expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (**“Tribunal Distrital”**) para la cuantificación “de los haberes adeudados por la [entidad demandada]”. Enfatizó que la cuantificación sería respecto de las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha en que se dispuso su reincorporación hasta la fecha en la que efectivamente dicha medida fue cumplida.

⁴ Los argumentos del juez ejecutor se expondrán en el numeral 4.1 de la presente sentencia.

17. El 13 de abril 2023, el Tribunal Distrital con sede en el cantón Cuenca avocó conocimiento de la causa y nombró a un perito “a fin de que proceda a la liquidación de los valores dispuestos en la sentencia constitucional aludida”.⁵ El 28 de julio de 2023, el perito presentó su informe.
18. El 28 de agosto de 2023, el Tribunal Distrital aprobó mediante auto el informe pericial antes señalado, e incluyó los valores que le correspondía a cada actor de conformidad con dicho informe pericial.⁶ Dispuso que se remita el auto y el informe pericial a la Unidad Judicial.
19. El 15 de septiembre de 2023, el juez ejecutor adjuntó al expediente la documentación presentada por el Tribunal Distrital, y corrió traslado a la entidad demandada “para que se dé inmediato cumplimiento a dicho pago, debiendo presentar un informe motivado de dicho cumplimiento en el término de 30 días”.
20. El 5 de diciembre de 2023, la entidad demandada ingresó un escrito señalando que “en fecha 25 de septiembre de 2023, se celebró un acta transaccional entre los señores Víctor Rafael Yascaribay Mora y Rodríguez Ávila Enrique Luciano, y el Gad Municipal de Azogues [...] con el fin de honrar sus obligaciones de pago por la reparación económica”.
21. El 22 de mayo de 2025, mediante auto, el juez ejecutor señaló que, el 28 de diciembre de 2022, se incorporó al expediente procesal “la documentación que corresponde a los contratos de trabajo a tiempo indefinido a favor de los [actores]”. Del mismo modo, precisó que el pago de las remuneraciones ordenadas en sentencia “fue resuelta entre la entidad [demandada] y los [actores] mediante un acuerdo transaccional [...] sin que haya habido objeción alguna”. Por tanto, expresó que “se dio cumplimiento íntegro a la sentencia librada por este juzgador”.⁷

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

⁵ El proceso se identificó con el número 01803-2023-00240.

⁶ En lo principal, el Tribunal Distrital indicó los valores que le correspondía a cada actor: **1)** A Calle Pinos Nancy Ubaldina: USD 2.842,07. Al IESS, USD 513,86, que corresponde USD 235,73 como aporte personal y USD 278,13 como aporte patronal. **2)** A Palacios Flores Fanny Gerardina: USD 2.842,07. Al IESS, USD 513,86, que corresponde USD 235,73 como aporte personal y USD 278,13 como aporte patronal. **3)** A Rodríguez Ávila Enrique Luciano: USD 2.822,06. Al IESS, USD 510,24, que corresponde USD 234,07 como aporte personal y USD 276,17 como aporte patronal. **4)** A Yascaribay Mora Víctor Rafael: USD 2.822,06. Al IESS, USD 510,24, que corresponde USD 234,07 como aporte personal y USD 276,17 como aporte patronal.

⁷ Acción de Protección 03203-2022-00556, quinto cuerpo, f.j. 466.

22. El 14 de noviembre de 2022, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
23. El 21 de mayo de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó un informe actualizado a la Unidad Judicial, a los actores y al GAD Municipal de Azogues sobre el presunto incumplimiento de la sentencia del 30 de junio de 2022. De igual forma, dispuso que la Unidad Judicial remita el expediente físico y completo del proceso 03203-2022-00556 a este Organismo.
24. El 27 de mayo de 2025, el GAD Municipal de Azogues presentó su informe. El 29 de mayo de 2025, la Unidad Judicial remitió el expediente físico y completo del proceso 03203-2022-00556. Por otra parte, los actores no presentaron ningún informe.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

26. La sentencia emitida el 30 de junio de 2022 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues, provincia de Cañar, en lo pertinente señala:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, declara con lugar la presente acción de protección, deducida por Nancy Ubaldina Calle Pinos, Enrique Luciano Rodríguez Ávila, Fanny Gerardina Palacios Flores; y, Víctor Rafael Yascaribay Mora, en contra de la entidad accionada: GAD Municipal de Azogues, representado legalmente por el señor Alcalde doctor Romel Sarmiento Castro, Director de Talento Humano abogado Stalin Larrea León y Procurador Síndico abogado Luis Buñay Sacoto. Siendo así, como mecanismo de reparación integral se ordena: 1.- Que, en el plazo de 30 días contados a partir de la fecha que se encuentre ejecutoriada esta sentencia, la entidad accionada reincorpore a los 4 accionantes a sus puestos de trabajo, esto es, en los que se desempeñaban al momento de ser separados de entidad, o uno de iguales características, con la remuneración que actualmente se encuentre establecida para ese puesto, esto mediante el otorgamiento de un contrato de trabajo a tiempo indefinido. 2.- Se prohíbe a la entidad accionada realizar actos de represalia de la naturaleza que fuere, en contra de los accionantes por el reclamo a sus derechos. 3.- No se condena al pago de reparación económica alguna, por haber renunciado aquellos expresamente en audiencia a dicha reparación [...]. Lo que si deberá pagar la Entidad accionada, es la remuneración y todos los beneficios laborales (incluido

Seguridad Social), que se dejen de percibir desde que se cumpla el plazo concedido para reintegrarlos a su trabajo, hasta que este reintegro se cumpla de manera efectiva por parte de la entidad accionada, pues en ese escenario si sería ya de responsabilidad de la entidad la no vinculación, por ende, de presentarse ese escenario se deberá pagar ya dichas remuneraciones a los 4 accionantes [...].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del juez ejecutor

27. En el informe de 20 de octubre de 2022, la Unidad Judicial realizó un recuento de los antecedentes procesales en primera instancia. También incluyó un resumen de lo actuado por la Corte Provincial.
28. Además, manifestó que el 24 de agosto de 2022, la entidad demandada informó que la sentencia sería cumplida una vez que cuente con la disponibilidad económica y presupuestaria. Asimismo, señaló que los actores, mediante escrito de 7 de septiembre de 2022, solicitaron que “se tomen las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia”. Al respecto, como juez ejecutor, ordenó a la Delegación de la Defensoría del Pueblo de Cañar el seguimiento de la sentencia. Con fecha 13 de octubre de 2022, dicha entidad señaló que no se recibió informe alguno por parte de la entidad demandada, “todo lo cual revel[ó] indefectiblemente su deseo de no cumplir con la sentencia librada”.
29. Finalmente, señaló que remitió las copias de las piezas procesales al Tribunal Contencioso para que liquiden los valores adeudados. Agregó que “[t]odo esto ha originado que se expida el decreto de fecha 20 de octubre de 2022, ordenando que se remita el presente proceso a la Corte Constitucional”. Adicionalmente, el 22 de mayo de 2025, el juez ejecutor señaló que “se dio cumplimiento íntegro a la sentencia librada por este juzgador” (párrafo 21 *supra*).

4.2. Argumentos del GAD Municipal de Azogues

30. En el escrito presentado el 27 de mayo de 2025, la entidad demandada señala que “los señores Nancy Ubaldina Calle Pinos, Enrique Luciano Rodríguez Ávila, Fanny Gerardina Palacios Flores y Víctor Rafael Yascaribay Mora, fueron reintegrados a su puesto de trabajo”. Precisa que los contratos de trabajo a tiempo indefinido fueron suscritos con todos entre el 13 y 14 de diciembre de 2022. También manifiesta que canceló los valores correspondientes a la reparación económica cuantificada por el Tribunal Distrital. Para sustentar el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, adjuntó los contratos de trabajo a tiempo indefinido y los estados de transferencias bancarias a

favor de los actores. Finalmente, señaló que cumplió de forma integral con lo dispuesto en la sentencia del 30 de junio de 2022, por lo que solicita el archivo del proceso.

5. Cuestión previa

31. En el caso *in examine*, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, le corresponde este Organismo determinar si en el presente caso se cumplieron todos los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.
32. El artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) establece que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales les corresponde a los jueces que conocieron el proceso de origen. Solo de manera **subsidiaria**,⁸ en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante este Organismo. Por tal motivo, la LOGJCC establece que la acción de incumplimiento es de carácter excepcional, porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales.
33. El artículo 96 número 1 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) establece lo siguiente:

En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancias que dará inicio a la acción de incumplimiento.

34. De lo citado se colige que la acción de incumplimiento puede ser presentada **de oficio** cuando el juez executor no pudiere hacer ejecutar la sentencia constitucional, pero solamente después de **agotar todos los medios** adecuados y pertinentes disponibles, de conformidad con las facultades establecidas en la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”). Para tal efecto, el juez executor debe presentar un informe debidamente motivado indicando los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión y todas las actuaciones realizadas para lograrlo.⁹

⁸ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

⁹ CCE, sentencia 106-22-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 27.

35. La Corte Constitucional ha señalado que, excepcionalmente, la acción de incumplimiento puede iniciarse a petición del mismo órgano ejecutor, siempre que se justifiquen los impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, las cuales deben estar claramente alegadas en el informe del juez ejecutor.¹⁰ En vista de que los jueces ejecutores son los primeros obligados a garantizar la ejecución oportuna de las providencias, deben haber agotado todos los medios disponibles a su alcance para la ejecución; caso contrario, podrían dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de decisiones jurisdiccionales.¹¹
36. Por lo anteriormente señalado, cuando el juez ejecutor inicie de oficio una acción de incumplimiento, es indispensable que este Organismo verifique que: **(i)** la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado y agotado sus atribuciones a la luz de la LOGJCC y el COFJ, **la ejecución de la sentencia haya sido imposible**; y **(ii)**, la autoridad judicial no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹² La Corte ha determinado que, para proceder con el análisis de este escenario, se deben cumplir ambos requisitos; si solo uno de ellos se incumpliere, esta Magistratura no está obligada a continuar con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, desestimarla.
37. En el párrafo 11 *supra* se observa que la presente acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 30 de junio de 2022 fue presentada por la Unidad Judicial **de oficio**, por lo que esta Corte verificará el cumplimiento de los requisitos antes referidos.
38. Sobre el primer requisito **(i)**, este Organismo observa que en el informe presentado por el juez ejecutor constan los antecedentes que dieron origen a la acción de protección por parte de los actores en contra del GAD Municipal de Azogues. También indicó las actuaciones efectuadas en la fase de ejecución. Finalmente, hizo referencia a que la entidad demandada expresó la necesidad de la disponibilidad presupuestaria previo al cumplimiento de la sentencia en ejecución.
39. Al respecto, este Organismo verifica que, para la ejecución de la sentencia, la Unidad Judicial, con fechas 18 de agosto y 20 de septiembre de 2022, solicitó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. Además, consta que la

¹⁰ CCE, sentencia 106-22-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 28; y, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 30.

¹¹ CCE, sentencia 106-22-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 28; y, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

¹² CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

Defensoría del Pueblo, mediante informes de 6 de septiembre y 13 de octubre de 2022, informó que el GAD Municipal de Azogues no cumplió con la sentencia en ejecución; es decir, el juez ejecutor se limitó a solicitar por dos ocasiones informes a la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, en el informe de 20 de octubre de 2022, no se precisó cuáles fueron los impedimentos que le imposibilitaron exigir al GAD Municipal de Azogues el cumplimiento de la decisión judicial. Tampoco se evidencia que haya argumentado por qué no empleó todas las atribuciones conferidas por la LOGJCC y el COFJ para efectivizar la ejecución de la sentencia.

40. Por tanto, esta Corte verifica que el juez ejecutor no cumplió con el requisito (i), puesto que se limitó a resumir las actuaciones procesales, sin justificar si empleó todas las medidas disponibles para exigir el cumplimiento de la sentencia. Tampoco precisó cuáles fueron las razones o impedimentos que le imposibilitaron la ejecución de la decisión. En virtud de lo expuesto, este Organismo se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa.
41. Esta Magistratura considera pertinente recordar que los jueces ejecutores cuentan con amplias facultades para garantizar el cumplimiento integral de sus decisiones constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC. Incluso pueden imponer medidas coercitivas, conforme al artículo 132 del COFJ.¹³ De esta forma, el juez ejecutor no puede limitarse solamente a pedir informes a la entidad obligada sobre el cumplimiento de la sentencia, o únicamente disponer que la Defensoría del Pueblo haga un seguimiento, como sucedió en el presente caso.
42. Finalmente, sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, este Organismo observa que según lo descrito en los párrafos 21, 29 y 30 *supra*, las medidas dispuestas en la sentencia de 30 de junio de 2022 –alegada como incumplida dentro de esta acción– fueron ejecutadas de manera íntegra y, en consecuencia, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues declaró que “se dio cumplimiento íntegro a la sentencia librada por este juzgador”.

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 de sentencia **211-22-IS**.

2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

¹³ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 43

3. Notifíquese y archívese.

Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaRC

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

21122IS-856cd



Caso Nro. 211-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 55-23-IS/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2025

CASO 55-23-IS

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

55-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente en este Organismo al verificar que los accionantes no solicitaron a la judicatura de ejecución la remisión del respectivo informe, ni del expediente a la Corte Constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 6 de mayo de 2019, Katherine Roxana Suárez Alvear (“**actora**”) presentó una acción de protección contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Playas (“**GAD de Playas**”), el Ministerio del Ambiente (“**MAE**”), la Procuraduría General del Estado, y los señores Omar Crespín Crespín, María Crespín Crespín y Santiago Crespín Crespín. En lo principal, la actora expresó que existe una proliferación de cabañas de expendio de comidas y bebidas en el área nacional de recreación Playas de Villamil, como área protegida.¹ Alegó una vulneración a los derechos de la naturaleza, y solicitó la suspensión inmediata de la actividad contaminante. El proceso fue signado con el número 09334-2019-00272.
2. El 4 de junio de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda por considerar que la parte demandada laboraba en un área protegida. En consecuencia, la Unidad Judicial declaró la vulneración de los derechos de la naturaleza, contenidos en los artículos 71, 72, 73 y 74 de la Constitución.²

¹ Mediante acuerdo ministerial 163 de 5 de septiembre de 2011, el Ministerio declaró como área nacional de recreación al área denominada Playas de Villamil, y la incorporó al patrimonio nacional de áreas protegidas del Estado. Como justificación, el acuerdo sostiene que: hay “una alta intervención humana que genera descargas de aguas negras y desechos sólidos que afectan inminentemente la calidad de este importante sitio para la recreación de los habitantes de la provincia”.

² La Unidad Judicial se planteó el siguiente problema jurídico: “¿se afectarían los derechos de la naturaleza, al mantener en una zona protegida, cabañas en donde se desarrollan actividades de expendio de bebidas y comidas sin servicios básicos y sin contar con la implementación de buenas prácticas ambientales

3. Respecto de la sentencia de primera instancia, los demandados interpusieron recurso de apelación. El 8 de octubre de 2019, la Sala Especializada de la Familia, Niñez y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.³
4. El 8 de noviembre de 2019, la señora María Crespín Crespín, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de octubre de 2019. La causa fue signada con el número 3296-19-EP. El 7 de febrero de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.⁴

1.2. De la fase de ejecución

5. El 14 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial (también, “**judicatura de ejecución**”) dispuso que se informe sobre el cumplimiento de las medidas conforme fue ordenado en sentencia de 4 de junio de 2019. Con fecha 16 de diciembre de 2019, la judicatura de ejecución también dispuso oficiar a la Defensoría del Pueblo (“**DP**”), a fin de que comunique el estado de cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia de acción de protección, según el numeral 10.9 de la sentencia.
6. El informe de la DP, elaborado con fecha 27 de marzo de 2020, fue remitido el 16 de julio de 2020.⁵ Asimismo, el 16 de julio de 2020, el GAD de Playas comunicó que

autorizadas por el MAE?”. De esta forma, en consideración de la inversión de la carga de la prueba, la judicatura concluyó que existe una vulneración a los derechos de la naturaleza “al realizar la labor de venta de comida o bebidas sin servicios básicos, de acuerdo a lo desarrollado en el Plan de Manejo de ARNRPV”. También consideró que existió una omisión por parte del MAE “por no haber difundido a los ciudadanos, en este caso, a los señores Crespín Crespín, de que [sic] no se puede realizar actividades de venta de alimentos o bebidas, sin que los locales comerciales cuenten [sic] con servicios básicos”; y, en cuanto a la ponderación entre el derecho al trabajo y los derechos de la naturaleza, sostuvo que “en el presente caso tenemos que el derecho al trabajo se encuentra limitado, por cuanto se realizó la actividad de venta de alimentos sin contar con los servicios básicos, que de acuerdo al Plan de Manejo del ANRPV, eran indispensables para realizar esta actividad”.

³ La Corte Provincial argumentó que las afirmaciones de la parte actora se encuentran respaldadas por las pericias técnicas que demuestran que las cabañas de venta de alimentos y bebidas, denunciadas como responsables de infracción ambiental, se encuentran dentro del área protegida. Consideró que, toda vez que las cabañas sirven como medio de trabajo de la parte demandada, resulta “acertada la decisión del juez a quo de imponer al GAD de Playas, su reubicación inmediata, de forma tal que puedan reanudar sus actividades económicas”.

⁴ La Sala estuvo conformada por los ex jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, en calidad de ponente, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

⁵ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 343-369. El informe concluyó, en lo principal, que: “1. Las dos cabañas de la familia Crespín Crespín se encuentran en su lugar; 2. No se encontró evidencias de que

había notificado a los demandados para que retiraran sus cabañas de manera inmediata, así como a un comedor ubicado en el sector Destino Azul, para proceder con la reubicación de las cabañas en el término de 10 días.⁶

7. El 31 de julio de 2020, la Unidad Judicial ordenó al GAD de Playas que informara si había adecuado un lugar para que la familia Crespín Crespín retomara su actividad económica, pues de la comunicación de la DP se desprendía que la familia Crespín Crespín no había sido “reubicada por el GAD de Playas en los patios de comida construidos y adecuados para ello por el GAD de Playas”.⁷ El 11 de agosto de 2020, el GAD de Playas informó a la judicatura de ejecución haber dado cumplimiento a la sentencia de 4 de junio de 2019, y adjuntó la documentación justificante.⁸
8. El 19 de agosto de 2020, la Unidad Judicial verificó que, de los informes remitidos, el GAD de Playas y el MAE no habían dado cumplimiento a lo ordenado en los numerales 10.6⁹ y 10.7¹⁰; y que los legitimados pasivos particulares tampoco lo habían hecho respecto del numeral 10.3¹¹ de la sentencia. Por tanto, dispuso que el GAD de Playas y el MAE informaran sobre el cumplimiento de dichas medidas, y que los legitimados pasivos particulares retiraran sus cabañas del área protegida, con

en las cabañas se hayan [sic] estado realizando actividades de expendio de comidas y bebidas, pues la playa en el contorno de las mismas se encontraban limpias [sic]; 3. La familia Crespín Crespín no ha sido reubicada por el GAD de Playas en los patios de comida construidos y adecuados para ello por el GAD de Playas; [y] 4. La cabaña hamaquera se encuentra en su lugar pero se ve que está desprendiendo residuos de su vetusto techo”.

⁶ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 370-382.

⁷ Expediente judicial 09334-2019-00272, foja 357.

⁸ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 391-403.

⁹ “10.6.- Que tanto el GADM con el MAE, en virtud del artículo 226 de la CRE, dentro de sus facultades coordinen acciones interinstitucionales, a efectos de que se tomen medidas inmediatas a efectos de proteger el integralmente [sic] la existencia de la naturaleza en esta área protegida, con el objeto de que los señores OMAR CRESPIÑ CRESPIÑ, MARÍA MERCEDES CRESPIÑ LAZARO, SANTIAGO FELIPE CRESPIÑ CRESPIÑ, no realicen actividades que pongan en riesgo la existencia de la naturaleza, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, como evolutivos, y que son prohibidas de acuerdo a la zonificación establecida en el plan, en el sector en donde se encuentran realizan [sic] actividades que afectan a la naturalezas. Las acciones realizadas deberán ser informadas en el plazo de tres meses”.

¹⁰ “10.7. Que tanto el GADM de Playas, como el MAE, en base a las obligaciones que tiene el Estado de difundir los derechos humanos y de la naturaleza, realicen campañas a efectos de hacer conocer a las personas y ciudadanos del cantón Playas, que dentro del área protegida, no se puede realizar actividades de expendio de alimentos o bebidas, en lugares que no cuente con servicios básicos otorgados por el GADM de Playas; y con la implementación de buenas prácticas ambientales autorizadas por el MAE, por cuanto realizar estas actividades puede generar la vulneración de derechos constitucionales de la naturaleza”.

¹¹ “10.3.- La suspensión inmediata de las actividades que de acuerdo al Plan de Manejo del Área de Recreación Playas de Villamil, afectan los derechos de la naturaleza, por cuanto no cuentan con servicios básicos, ni buenas prácticas ambientales. Para lo cual deberán retirar las cabañas de área protegida de manera inmediata. (A excepción de la cabaña hamaquera de acuerdo a las consideraciones esgrimidas en el punto 10.2.11.) Incluso de continuar con estas labores en perjuicio de la naturaleza, se ordena el desalojo con la ayuda la fuerza pública”.

excepción de la cabaña hamaquera. Finalmente, la judicatura de ejecución determinó que, de no cumplirse lo dispuesto en el término previsto, se ordenaría a la fuerza pública el desalojo de los legitimados pasivos, y se oficiaría a la Fiscalía para que investigue el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Asimismo, recordó a la señora María Crespín Crespín que la interposición de una acción extraordinaria de protección (párrafo 4 *ut supra*) no suspende los efectos de la sentencia.

9. Con fecha 26 de agosto de 2020, la actora de la acción de protección, Katherine Roxana Suárez Alvear, informó a la judicatura de ejecución que ella había constatado que las cabañas que ejercían actividad contaminante continuaban funcionando en feriados y fines de semana y que, por esta razón, la DP -que labora de lunes a viernes- no había detectado este particular en sus informes.¹² En la misma fecha, el GAD de Playas informó sobre el cumplimiento de las medidas contenidas en los numerales 10.6 y 10.7 de la sentencia de 4 de junio de 2019.¹³
10. En auto de 2 de septiembre de 2020, la judicatura de ejecución verificó que el GAD de Playas había cumplido con lo que le correspondía. Sin embargo, constató que los señores Omar, María Mercedes y Santiago Crespín Crespín no habían retirado sus cabañas del área protegida, incumpliendo el numeral 10.3 de la sentencia, por lo que ordenó su desalojo inmediato con la intervención de la Intendencia de Policía del Guayas. La señora María Mercedes Crespín Crespín presentó un escrito el 9 de septiembre de 2020, recurriendo el auto precedente toda vez que existe “una APELACIÓN de las sentencias emitidas [...] que se encuentra en la Corte Constitucional”.¹⁴
11. El 14 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial recordó que la sentencia del 4 de junio de 2019 ya fue ratificada y está ejecutoriada, por lo tanto, no procede recurso alguno. Aclaró que la acción extraordinaria de protección no es un medio de apelación ni suspende la ejecución de la sentencia. En consecuencia, negó lo solicitado en el escrito del 9 de septiembre de 2020.
12. El 1 de octubre de 2020, el MAE informó a la Unidad Judicial sobre el cumplimiento de la sentencia de 4 de junio de 2019.¹⁵ En consecuencia, mediante auto de 6 de octubre

¹² Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 449-450.

¹³ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 451-492.

¹⁴ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 540.

¹⁵ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 571-613.

de 2020, la judicatura de ejecución constató que el MAE había dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia.

13. El 30 de junio de 2021, el intendente general de Policía del Guayas, informó a la judicatura de ejecución sobre el desalojo efectuado a los legitimados pasivos particulares el 19 de mayo de 2021.¹⁶
14. Con fecha 4 de mayo de 2022, los señores Omar Crespín Crespín y María Mercedes Crespín Crespín presentaron un escrito a la Unidad Judicial para señalar que el GAD de Playas todavía no había cumplido con el numeral octavo de la sentencia de 4 de junio de 2019, y requirieron copias certificadas de las sentencias de primera y segunda instancia emitidas en el marco de la presente acción de protección.¹⁷
15. El 11 de julio de 2022, la Unidad Judicial dispuso que a través de secretaría se entreguen copias certificadas a los comparecientes “a fin de que realicen las gestiones pertinentes ante el GAD Municipal del cantón Playas para que se concluya con el proceso de reubicación”. Del mismo modo, determinó que, toda vez que de la revisión del expediente se constata que “se ha dado cumplimiento a lo ordenado en cada numeral de la sentencia”, dispuso que el proceso sea remitido al archivo pasivo.

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

16. Con fecha 12 de mayo de 2023, María Mercedes Crespín Crespín, Jimmy Junior Crespín Crespín y Omar Santiago Crespín Crespín (“**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento de sentencias constitucionales directamente ante la Corte Constitucional, por el presunto “incumplimiento injustificado del numeral 8 de la parte resolutive [de la sentencia de 4 de junio de 2019]”.¹⁸
17. El 13 de marzo de 2025, fueron posesionados los jueces y jueza de la Corte Constitucional en virtud del proceso de renovación parcial 2024. De conformidad con el sorteo de 18 de marzo de 2025, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.

¹⁶ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 695-709.

¹⁷ Expediente judicial 09334-2019-00272, fs. 715-716.

¹⁸ “10.8. El GADM del cantón Playas, de manera inmediata deberá adecuar un lugar para que los señores OMAR CRESPIÓN CRESPIÓN, MARÍA MERCEDES CRESPIÓN LAZARO, SANTIAGO FELIPE CRESPIÓN CRESPIÓN, continúen con su actividad económica, por lo que se debe ordenar la reubicación de dichas cabañas en los patios de comida que el GADM del cantón Playas, ha construido y adecuado para las actividades de expendio de comida y bebidas, en donde se cuente con servicios básicos y se cumpla con la normativa vigente. Siempre y cuando no se afecten derechos de otras personas”.

18. El 4 de julio de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, y requirió que las partes de la acción de protección, así como la judicatura de ejecución, informen sobre el cumplimiento de la sentencia de 4 de junio de 2019. El 23 de julio de 2025, la Unidad Judicial remitió el informe requerido.

2. Competencia

19. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

20. Los accionantes se refieren a los antecedentes de la acción de protección de origen, y hacen alusión específicamente al numeral octavo de la sentencia de primera instancia, que dispone que el GAD de Playas adecúe un lugar que cuente con servicios básicos y cumpla con la normativa vigente para que continúen con su actividad económica.
21. Señalan que el 20 de febrero de 2020, el GAD de Playas ordenó a la Comisaría Municipal que proceda con la reubicación de las cabañas de su propiedad en el sector denominado Destino Azul, y dispuso a los accionantes que “inicien un trámite administrativo para dar cumplimiento con lo ordenado mediante sentencia”. No obstante, indican que dicho procedimiento “nunca tuvo continuidad por parte de la autoridad municipal”.
22. Sobre esta base, agregan que, mediante auto de 2 de septiembre de 2020, la judicatura de ejecución dispuso el desalojo inmediato de las cabañas, pese a que el GAD de Playas “no había cumplido con el numeral 8 de la antes referida sentencia al no dar continuidad al proceso administrativo iniciado por ellos mismos [sic]”. Por esta razón, los accionantes sostienen que resulta imposible para ellos abandonar su único medio de sustento.
23. Frente a la presunta omisión por parte del GAD de Playas, los accionantes alegan que pusieron en conocimiento del presidente de la República sobre el particular, a través de un oficio registrado con el número de trámite institucional PR-RD-2021-03077-E; así como en conocimiento del alcalde del cantón Playas, mediante dos oficios

registrados con los números de trámite administrativo 0183771 y 0200126. Añaden que, pese a lo anterior, “el GAD de Playas se mantuvo en su omisión”; sin embargo, el 11 de julio de 2022, la Unidad Judicial dictó el archivo de la causa.

24. Los accionantes afirman que el 12 de octubre de 2022, el secretario general municipal del GAD de Playas puso en su conocimiento el memorando GADMCP-PSM-MAP-380-2022, por el cual, la procuradora síndica municipal recomendó dar cumplimiento a la sentencia de 4 de junio de 2019. De lo anterior, los accionantes afirman que se puede evidenciar que el GAD de Playas “no solo se encontraba en flagrante incumplimiento de la sentencia constitucional, sino que indujeron al error al juzgador al manifestar lo contrario en su escrito presentado dentro del procedimiento judicial” (énfasis en el original).
25. Añaden que el 17 de noviembre de 2022, se firmó un convenio de acuerdo para pactar la reubicación de las cabañas desalojadas en el sector “El Arenal”. No obstante, pese a lo detallado, mediante memorando GADMCP-PSM-MAP-172-2023-M de 7 de marzo de 2023, fueron informados que, “debido a un error de medición de los linderos del predio asignado”, se resolvió dejar sin efecto el convenio de acuerdo celebrado el 17 de noviembre de 2022.
26. Finalmente, agregan que, “no contentos con ello, mediante memorando GADMCP-UT-2022-017-M, se procedió a desalojar la cabaña hamaquera que había quedado como única fuente de sustento para los accionantes [...]”.
27. Sobre la base de lo expuesto, los accionantes plantean como pretensión que la Corte Constitucional: (i) declare el incumplimiento del numeral octavo de la sentencia de 4 de junio de 2019; (ii) ejecute las medidas necesarias para que el GAD de Playas, de manera inmediata, adecúe un lugar para que continúen con sus actividades económicas; (iii) se oficie al GAD de Playas para que “se inicie el procedimiento de sanción y/o repetición en contra de los funcionarios responsables”; (iv) se declare la vulneración de sus derechos; y que, (v) como medidas de reparación integral, declare una reparación económica, disculpas públicas, se determine de forma fidedigna la línea de fábrica correspondiente a la demarcación limítrofe del área de recreación nacional Playas de Villamil, y se disponga la creación de una franja para que se puedan desarrollar actividades económicas sostenibles dentro de la zona.

3.2. Argumentos del juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas

28. El 23 de julio de 2025, Franco Andree Tinoco Aguirre, juez de la Unidad Judicial, expresó que el 11 de agosto de 2020 se informó sobre el cumplimiento de lo ordenado en el numeral octavo de la sentencia de 4 de junio de 2019. Por tanto, señaló que “se deja constancia expresa de que la orden de reubicación fue notificada a los [accionantes]”; por lo que se procedió a archivar la causa. Finalmente, afirmó que, respecto del auto de archivo de 11 de julio de 2022, no se ha presentado ningún recurso que lo impugne, y tampoco consta en el expediente judicial escrito alguno que alegue el incumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia de acción de protección.

4. Cuestión previa

29. La Corte Constitucional ha determinado que, para conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.¹⁹ Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
30. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado directamente ante la Corte Constitucional (párrafo 5 *supra*). Por tanto, es preciso que este Organismo analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

31. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).²⁰

¹⁹ En la sentencia 56-18-IS/22, párr. 20, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

²⁰ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

32. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.²¹
33. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.²² En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance -conforme el artículo 21 de la LOGJCC- para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento, por cuanto los jueces de instancia constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.²³
34. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:
- [E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.²⁴
35. Adicionalmente, en la sentencia 103-21-IS/22 la Corte también observó que, en virtud de la subsidiariedad de la acción de incumplimiento, previo a promover el ejercicio de esta acción ante la Corte Constitucional, la persona afectada debe impulsar el cumplimiento de la decisión ante los jueces o juezas de instancia, dado que la ejecución debe realizarse en dicha judicatura.²⁵

²¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

²² Conforme al artículo 163 de la LOGJCC “las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”. Asimismo, CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

²³ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

²⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

²⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35 y sentencia 87-20-IS/23, 28 de junio de 2023, párr. 91.

- 36.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, se esquematizan los requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:²⁶
- 36.1. *Impulso:*** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
 - 36.2. *Requerimiento:*** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
 - 36.3. *Plazo razonable:*** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.
 - 36.4. *Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:*** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: **(i)** negado el requerimiento o **(ii)** incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 37.** De no cumplirse cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia quien debe ejecutar la decisión.
- 38.** En primer lugar, esta Corte observa que la acción de incumplimiento fue presentada por una de las personas demandadas en la acción de protección de origen. En la mayor parte de casos, la parte demandada suele ser también la obligada en la ejecución de la sentencia. En estos supuestos, la Corte Constitucional ha establecido que los artículos 163 y 164 numeral 1 de la LOGJCC contemplan la posibilidad de que el afectado sea el obligado por la sentencia constitucional y que, desde esta posición, alegue la

²⁶ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 18.

defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutarla.²⁷ Por ende, en atención a las disposiciones mencionadas, el primer requisito que debe cumplir la persona o entidad obligada por la sentencia es plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia ante el juez ejecutor.²⁸

39. No obstante, en este caso, los accionantes no son los sujetos obligados para el cumplimiento de la sentencia de acción de protección. De hecho, toda vez que su reubicación -como una de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 4 de junio de 2019-²⁹ se encuentra a cargo del GAD de Playas -que es la entidad efectivamente obligada al cumplimiento-, se considera que son personas afectadas en la ejecución de la sentencia.
40. Por otro lado, en el presente caso, se verifica que no se cumple el segundo requisito de requerimiento (párrafo 36.2), por cuanto de las actuaciones procesales constantes en el expediente judicial no se observa que los accionantes hayan solicitado a la Unidad Judicial la remisión del informe y el expediente a la Corte Constitucional. Además, el incumplimiento del requisito de requerimiento impide la consecución del cuarto requisito (negativa expresa o tácita de la jueza ejecutora, detallado en el párrafo 36.4), por cuanto de las actuaciones procesales constantes en el expediente judicial no se encuentra que el accionante haya solicitado a la Unidad Judicial la remisión de su informe y el expediente a la Corte Constitucional.³⁰
41. Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.³¹ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

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:

²⁷ La Corte ha señalado que una medida de reparación es inejecutable o de imposible cumplimiento cuando presenta imposibilidades jurídicas y fácticas. CCE, sentencia 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; sentencia 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45 y sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32.

²⁸ CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 49.

²⁹ Ver nota al pie 18.

³⁰ CCE, sentencia 21-23-IS/24, 18 de septiembre de 2025, párr. 28.

³¹ CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 32.

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento 55-23-IS.
2. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 28 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5523IS-875c7

**Caso Nro. 55-23-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles tres de diciembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 93-23-IS/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2025

CASO 93-23-IS

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

SENTENCIA 93-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada por el representante legal de la compañía Servicios Turísticos Tufitours S.A, tras verificar el cumplimiento defectuoso por tardío de las medidas de reparación integral.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes de la acción de protección de origen

1. El 13 de enero de 2021, Gabriel Fernando Tufiño Bermúdez, en calidad de representante legal de la compañía Servicios Turísticos Tufitours S.A. (“**Tufitours**” o “**compañía accionante**”) presentó una acción de protección en contra del director ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito (“**ANT**”) y la Procuraduría General del Estado.¹
2. El 18 de febrero de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montúfar, provincia del Carchi (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección,² sin que hubiera comparecido la ANT ni la Procuraduría General del Estado.³ Al

¹ Proceso 04334-2021-00025. La compañía accionante alegó que había presentado reiteradas solicitudes en la ANT con el objeto de que se le otorgue el aumento de cupos para poder prestar un mejor servicio, ya que solo contaba con la autorización de contar con cinco unidades debidamente calificadas. No obstante, la ANT le habría “cerrado las puertas”, puesto que existiría una prohibición normativa y no se había efectuado un estudio de factibilidad de oferta y demanda por “la falta de responsabilidad y cumplimiento de sus deberes”. En consecuencia, indicaron que la ANT habría violado sus derechos al trabajo, a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica.

² La Unidad Judicial consideró que la ANT había vulnerado el derecho al trabajo y el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. Esto se debía a que Tufitours le había insistido a la ANT, a través de oficios, que autorice el incremento de 20 cupos de unidades de transporte para la compañía, en virtud de que las necesidades de transporte turístico a nivel provincial en el país habían aumentado. No obstante, la ANT no escuchó sus alegaciones lo cual habría imposibilitado el trabajo de las personas interesadas en acceder a un cupo para transporte turístico. Tampoco habría contestado sus solicitudes.

³ La sentencia identificó que las instituciones accionadas “[n]o comparecieron a la Audiencia tampoco han señalado domicilio legal para sus notificaciones pese a encontrarse debidamente Notificados y citados [sic]”.

respecto, los sujetos procesales no interpusieron recursos de apelación. Como medidas de reparación integral, dispuso las siguientes:

[S]e dispone como medida de reparación integral lo siguiente: a).- La presente sentencia en sí, constituye ya en una medida de reparación. b).- Se dispone que, la Agencia Nacional de Tránsito- Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a través de su representante, el accionado JUAN YAVIRAC PAZOS CARRILLO, en el término de treinta días, contados desde el día siguiente a la notificación por escrito con esta resolución, asigne los recursos necesarios a fin de que se realicen de forma urgente e inmediata los Estudios de Necesidades con el fin de determinar los niveles reales de Oferta y demanda de Transporte Turístico a Nivel Provincial, específicamente esta Provincia del Carchi, Cantón Montúfar, lugar de domicilio de la Compañía Servicios Turísticos Tufitours S.A. estudios que se los realizará en un término máximo de SESENTA DIAS, contados a partir de la fecha en que se asignen los recursos financieros o económicos para el estudio de necesidades (treinta días). Una vez realizado este estudio Científico – Técnico, procederá en el término máximo de treinta días dar el trámite legal correspondiente al insistente pedido de la Cía., de asignación de cupos y de acuerdo a la factibilidad de las necesidades de incremento expresadas en el Informe Técnico, debiendo la Agencia Nacional de Tránsito – Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, comunicar de su cumplimiento. c).- La garantía de no repetición. Se observará la prevención contemplada en el Art.-22, numeral 4, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Con fundamento en lo estipulado en el inciso tercero del Art. 21 Ibídem. el suscrito Juez Constitucional DELEGO EL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA A LA DEFENSORIA DEL PUEBLO [sic] (Las mayúsculas corresponden al original).

1.2. Antecedentes de la ejecución de la sentencia

3. El 24 de febrero de 2021, la compañía accionante le solicitó a la Unidad Judicial que emita los oficios para que la Defensoría del Pueblo del Carchi (“DPE”) realice el seguimiento del cumplimiento de las medidas de reparación integral. Insistió al respecto mediante escrito de 9 de marzo de 2021.
4. El 17 de marzo de 2021, la compañía accionante presentó los oficios dirigidos a la ANT y a la DPE, a fin de que cumplan con las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia.
5. El 16 de abril de 2021, la compañía accionante puso en conocimiento de la Unidad Judicial que, a pesar de que habían transcurrido 30 días desde que se emitió la sentencia, la ANT aún no había dado cumplimiento a las medidas ordenadas. Por lo tanto, le solicitó que le conmine a dar cumplimiento a las medidas de reparación integral ordenadas. La compañía accionante insistió al respecto mediante escritos de 27 de abril de 2021 y de 29 de abril de 2021, respectivamente.

6. El 6 de mayo de 2021, la DPE puso en conocimiento de la Unidad Judicial el memorando ANT-UACR-2021-1265, de 5 de abril de 2021, suscrito por el Director Provincial del Carchi de la ANT, por la cual puso en su conocimiento que no había sido citado en legal y debida forma con el contenido de la acción de protección propuesta.
7. El 11 de mayo de 2021 y el 20 de mayo de 2021, la compañía accionante le insistió a la Unidad Judicial que proceda con la ejecución de la sentencia.
8. El 28 de mayo de 2021, la Unidad Judicial emitió una providencia, por la cual puso en conocimiento de las partes procesales que la ANT sí había sido citada en legal y debida forma con la demanda de acción de protección.⁴
9. El 28 de mayo de 2021, la compañía accionante le solicitó a la Unidad Judicial que le ordene a la ANT que dé cumplimiento a las medidas de reparación integral ordenadas. Además, le requirió que remita el expediente a la Fiscalía General del Estado a fin de que investigue el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, tipificado en el artículo 282 del COIP.
10. El 1 de junio de 2021, la Unidad Judicial le solicitó a la DPE que remita el informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
11. El 3 de junio de 2021, la DPE dio cumplimiento a lo solicitado.⁵
12. El 29 de junio de 2021, la compañía accionante insistió en que la ANT no había dado cumplimiento a la sentencia. También, pidió que se remita el expediente a la Fiscalía General del Estado a fin de que investigue los presuntos delitos a los que hubiere lugar y que, de conformidad con lo previsto en el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), le imponga a la ANT una multa compulsiva. El 5 de julio de 2021, presentó una insistencia con esta petición.

⁴ La Unidad Judicial precisó que la ANT fue notificada a través de deprecatorio electrónico de 19 de enero de 2021 y a través de una notificación que fue entregada el 3 de febrero de 2021, en el área de recepción de documentos de la ANT.

⁵ La DPE informó que había visitado la ANT del Carchi y se había reunido con la coordinadora general defensorial 1 y el responsable del trámite del cumplimiento de sentencia. Además, indicó que se había contactado con el abogado provincial de la ANT quien le hizo conocer que, internamente, habían emitido el memorando ANT-UACR-2021-1974, por el cual se le pidió al director de asesoría jurídica de la ANT que continúe con el trámite administrativo de estudio de necesidades para determinar la oferta y la demanda del transporte a nivel provincial. Concluyó que la ANT no había dado cumplimiento a la sentencia.

13. El 13 de julio de 2021, la DPE incorporó al expediente el memorando: i) ANT-UACR-2021-2238, de 4 de junio de 2021, suscrito por el director provincial del Carchi de la ANT.⁶
14. El 30 de julio de 2021, la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes procesales la documentación presentada por la DPE, a fin de que las partes procesales realicen las observaciones pertinentes. También dispuso que, a costa del peticionario, se confieran copias certificadas del proceso para remitirlas a la Fiscalía General del Estado.
15. El 3 de agosto de 2021, la ANT puso en conocimiento de la Unidad Judicial que se encontraba “trabajando en la metodología para el estudio de necesidades de transporte turístico”. Por lo tanto, le solicitó que le confiera una prórroga para cumplir las medidas de reparación integral ordenadas.
16. El 24 de agosto de 2021 y el 26 de agosto de 2021, la compañía accionante insistió en su solicitud de que se confieran las copias del proceso para su envío a la Fiscalía General del Estado.
17. El 3 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial le solicitó a la compañía accionante que se pronuncie sobre la solicitud de la ANT de que se amplíe el término para el cumplimiento de la sentencia. Al respecto, el 15 de septiembre de 2021, la compañía accionante indicó que, tras la reunión del directorio de Tufitours, resolvió que la ANT tenga 15 días adicionales para cumplir la sentencia, el cual debía ser contabilizado desde el 13 de septiembre de 2021 hasta el 27 de septiembre de 2021.
18. El 6 de octubre de 2021, la Unidad Judicial remitió las copias del expediente a la Fiscalía General del Estado, a fin de que investigue los delitos a los que hubiere lugar por el incumplimiento de la sentencia.
19. El 26 de octubre de 2021, la compañía accionante solicitó que la DPE emita un informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Esta petición fue atendida mediante auto de 29 de octubre de 2021.
20. El 26 de noviembre de 2021, la DPE presentó el informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia. Concluyó que la ANT no había dado cumplimiento a la sentencia.

⁶ La ANT informó que, el 30 de marzo de 2021, corrió traslado con los oficios presentados por la DPE a la agencia matriz en la ciudad de Quito, a fin de que se dé cumplimiento a la sentencia adoptada por la Unidad Judicial. Esto se debía a que la competencia en lo referente al servicio de transporte de turismo radicaba en la ANT en la ciudad de Quito y no en las direcciones provinciales.

21. El 1 de diciembre de 2021, la ANT presentó un informe por el cual comunicaba los avances efectuados para dar cumplimiento a la sentencia.⁷
22. El 15 de diciembre de 2021, la compañía accionante insistió en que la ANT no había dado cumplimiento a la sentencia. Por lo tanto, solicitó que proceda conforme a lo establecido en el artículo 22 de la LOGJCC.
23. El 4 de enero de 2022, la DPE incorporó al proceso el informe del estado de cumplimiento de la sentencia, que había sido elaborado por la ANT, el cual indicaba que requería realizar un estudio de necesidades previo a dar trámite a la solicitud de la compañía accionante sobre la asignación de cupos adicionales.
24. El 24 de marzo de 2022, la compañía accionante le insistió a la Unidad Judicial que ejecute la sentencia adoptada.
25. El 5 de abril de 2022, la Unidad Judicial le otorgó a la ANT un término adicional de 15 días, a fin de que cumpla la sentencia.
26. El 4 de mayo de 2022, la compañía accionante le indicó a la Unidad Judicial que ya había fenecido el término adicional otorgado y la ANT todavía no había cumplido la sentencia. Al respecto, el 8 de junio de 2022, presentó una insistencia.
27. El 15 de junio de 2022, la ANT presentó el Estudio de Necesidades de Transporte Turístico para la provincia del Carchi, con sus respectivos anexos.⁸
28. El 20 de junio de 2022, la Unidad Judicial notificó a las partes procesales sobre la información presentada.
29. El 22 de junio de 2022, la ANT remitió la resolución 013-DIR-2022-ANT referente al Reglamento de Procedimientos para la Elaboración de Estudios de la Necesidad y Otorgamiento de Unidades del Servicio de Transporte Terrestre Comercial de

⁷ La ANT indicó que se habían llevado a cabo reuniones de coordinación entre la Dirección de Estudios y Proyectos y la Dirección de Asesoría Jurídica para diseñar una hoja de ruta a fin de dar cumplimiento a la sentencia. Después, la Dirección de Estudios y Proyectos comenzó a elaborar la metodología que serviría como punto de partida para la realización de los estudios de necesidad de transporte comercial de turismo.

⁸ En las conclusiones del informe, la ANT indicó que 44.703 personas realizarían actividades de turismo utilizando unidades de transporte terrestre comercial de turismo en la provincia del Carchi, al año 2025. En 2021, existía una oferta de 17.709 asientos para transportar turistas, con un promedio de 88 viajes anuales realizados por las operadoras de transporte terrestre comercial de turismo. Lo anterior implicaba que la demanda estaría insatisfecha ya que se presentaba un déficit de 26.994 asientos hasta el año 2025. Por lo tanto, se requerían 7 unidades referenciales de transporte terrestre de turismo en la provincia del Carchi, con una capacidad referencial de 44 asientos cada una.

Turismo, la cual permitiría constatar que el Estudio de Necesidades de Transporte Turístico para la provincia del Carchi se ajustaba a los parámetros reglamentarios establecidos para tal efecto.

30. El 5 de julio de 2022, la compañía accionante impugnó la documentación remitida por la ANT. Consideró que esta no coincidía “de ninguna forma con la realidad actual del estudio de necesidades del transporte turístico”. Especificó que Tufitours, anteriormente, había presentado “un modelo completo de factibilidad, estudio técnico que contradice a los documentos extemporáneos”. Además, señaló que esta había sido presentada de forma extemporánea. Por lo tanto, le solicitó a la Unidad Judicial que ejecute la sentencia.
31. El 12 de julio de 2022, la Unidad Judicial les corrió traslado a las partes procesales con la información presentada.
32. El 14 de julio de 2022, la ANT reiteró que la documentación había sido presentada dentro del término de 15 días concedido para tal efecto. Además, indicó que el Estado tiene la potestad privativa de regular el transporte terrestre, conforme al artículo 394 de la Constitución. La ANT era la institución que ostentaba esta atribución. Por lo que, un estudio de factibilidad presentado por Tufitours no podía sobreponerse al estudio técnico de necesidades elaborado por la ANT. Para que este informe tuviera valor, debía ser validado por el área técnica de la ANT. Finalmente, insistió en que las medidas de reparación de la sentencia no le obligaban a la ANT que asigne cupos a la compañía accionante, pues esto estaba supeditado al resultado del estudio de necesidades elaborado por la ANT.
33. El 25 de agosto de 2022, la ANT remitió el Estudio de Necesidad de Transporte Terrestre Comercial de Turismo en la provincia del Carchi, que había sido aprobado. También, solicitó que, en virtud de que cumplió la sentencia adoptada en la causa, se ordene su archivo.
34. El 26 de agosto de 2022, la Unidad Judicial corrió traslado a las partes procesales con la información presentada.
35. El 2 de septiembre de 2022, la compañía accionante solicitó que se le confiera copias de la información presentada por la ANT.
36. El 7 de septiembre de 2022, la compañía accionante reiteró en que la información aportada por la ANT había sido presentada extemporáneamente. Por lo tanto, insistió en que la sentencia había sido incumplida.

37. El 14 de octubre de 2022, la Unidad Judicial corrió traslado a las partes procesales con el escrito referido en el párrafo precedente, a fin de que se pronuncien sobre su contenido.
38. El 15 de mayo de 2023, la DPE le solicitó a la ANT que presente un informe con las actuaciones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia.
39. El 30 de mayo de 2023, la compañía accionante insistió en que la ANT había incumplido la sentencia. Por lo tanto, solicitó a la Unidad Judicial que inicie el procedimiento para la eventual destitución de quienes habrían incumplido las medidas de reparación ordenadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC.
40. El 9 de junio de 2023, la Unidad Judicial reconoció que la ANT no había proporcionado información sobre el cumplimiento de la sentencia. También, señaló que, de conformidad con las sentencias 031-10-SIS-CC, 076-10-SEP-CC y 013-17-SIS-CC, solo la Corte Constitucional podía ordenar la destitución de autoridades ante el incumplimiento de decisiones adoptadas en garantías jurisdiccionales. Finalmente, dejó a salvo el derecho de la compañía accionante de “proceder conforme a la ley”.
41. El 13 de junio de 2023, la DPE puso en conocimiento de la Unidad Judicial que la ANT aún no había remitido información que permitiera constatar el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, indicó que, debido a que la compañía accionante podía dar inicio a las acciones legales a las que hubiere lugar, correspondía disponer el archivo del trámite de seguimiento de cumplimiento de sentencia, salvo que la Unidad Judicial emitiera una disposición en contrario.
42. El 30 de junio de 2023, la compañía accionante le solicitó a la Unidad Judicial que, de conformidad con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, remita el expediente a la Corte Constitucional, así como el informe argumentado sobre las razones del incumplimiento.
43. El 17 de julio de 2023, la compañía accionante insistió con que se proceda con lo solicitado en el párrafo precedente.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

44. El 19 de julio de 2023, la compañía accionante presentó una acción de incumplimiento directamente ante esta Corte Constitucional. El mismo día, la Unidad Judicial dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional.

45. Conforme al sorteo automático realizado, la sustanciación del caso le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes quien, conforme al orden cronológico en la sustanciación de causas, avocó conocimiento el 22 de mayo de 2024. En esta providencia, le solicitó a la Unidad Judicial, a la compañía accionante, a la ANT y a la Defensoría del Pueblo que presenten informes sobre el alegado incumplimiento.
46. El 28 de mayo de 2024 y el 30 de mayo de 2024, respectivamente, la ANT y la compañía accionante dieron cumplimiento a lo solicitado. El 7 de junio de 2024, el juez ejecutor presentó su informe.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

48. La sentencia de 18 de febrero de 2021, emitida por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montúfar, provincia del Carchi, aceptó una acción de protección que pretendía la asignación de veinte cupos de transporte. Sin embargo, como medidas de reparación integral, dispuso lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se acepta la Acción de Protección presentada por el señor Gabriel Fernando Tufiño Bermúdez, en su calidad de Gerente y Representante Legal de la Cía. De Servicios Turísticos Tufitours S. A. declarando: 1.- Que existe vulneración al derecho constitucional del trabajo contemplado en el Art. 33 de la Norma Suprema; 2.- Que existe vulneración del derecho constitucional de petición, previsto en el Art. 66, numeral 23 de la Constitución de la República. Por lo tanto y atendiendo la petición de aclaración, se dispone como medida de reparación integral lo siguiente: a).- La presente sentencia en sí, constituye ya en una medida de reparación. b).- Se dispone que, **la Agencia Nacional de Tránsito- Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a través de su representante, el accionado JUAN YAVIRAC PAZOS CARRILLO, en el término de treinta días, contados desde el día siguiente a la notificación por escrito con esta resolución, asigne los recursos necesarios a fin de que se realicen de forma urgente e inmediata los Estudios de Necesidades con el fin de determinar los niveles reales de Oferta y demanda de Transporte Turístico a Nivel Provincial, específicamente esta Provincia del Carchi, Cantón Montúfar, lugar de domicilio de la Compañía Servicios Turísticos Tufitours S.A. estudios que se los realizará en un término máximo de SESENTA DIAS,**

contados a partir de la fecha en que se asignen los recursos financieros o económicos para el estudio de necesidades (treinta días). Una vez realizado este estudio Científico – Técnico, procederá en el término máximo de treinta días dar el trámite legal correspondiente al insistente pedido de la Cía., de asignación de cupos y de acuerdo a la factibilidad de las necesidades de incremento expresadas en el Informe Técnico, debiendo la Agencia Nacional de Tránsito – Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, comunicar de su cumplimiento. c).- La garantía de no repetición. Se observará la prevención contemplada en el Art.-22, numeral 4, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Con fundamento en lo estipulado en el inciso tercero del Art. 21 Ibídem. el suscrito Juez Constitucional DELEGO EL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA A LA DEFENSORIA DEL PUEBLO [...] [sic] (mayúsculas corresponden al original) (énfasis añadido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la compañía accionante

49. La compañía accionante realiza, en primer lugar, un recuento de los antecedentes procesales, tanto de la acción de protección como de las medidas de reparación integral ordenadas. Después, insiste en que la sentencia adoptada por la Unidad Judicial ha sido incumplida lo cual, en su criterio, le habría ocasionado un grave perjuicio.

4.2. Argumentos de la Unidad Judicial

50. La Unidad Judicial realiza un recuento de los antecedentes procesales. A continuación, indica que el juez titular que conoció la causa se desvinculó de la institución el 13 de noviembre de 2023, tras haber cumplido los requisitos para acceder a su jubilación. También, enfatiza que se dispuso a la DPE que verifique la ejecución de la sentencia cuyo cumplimiento se cuestiona. Aquella institución habría identificado que las medidas de reparación ordenadas no se habrían cumplido. A pesar de las insistencias realizadas, no habría recibido información que permitiera verificar el cumplimiento de la sentencia.

4.3. Argumentos de la ANT

51. En su informe, la ANT realiza un recuento de los antecedentes procesales. Después, afirma que, mediante memorando ANT-DTHAB-2023-2113-M, de 17 de agosto de 2023, la Directora de Títulos Habilitantes de la ANT remitió el informe técnico 004-DTHA-TCM-2023-ANT por el cual determinó que la compañía accionante incumplía con los requisitos establecidos para el trámite de incremento de cupos.

52. A pesar de ello, el 9 de febrero de 2024, la compañía accionante insistió, directamente en la ANT, con que se le otorgue 15 cupos adicionales. Por lo que, mediante oficio ANT-DAJ-2024-0047-OF, la directora de Asesoría Jurídica de la ANT puso en conocimiento de la compañía accionante que la sentencia de la Unidad Judicial no ordenó que se le otorgue un incremento de cupos, sino que se le dé el trámite legal correspondiente. Por lo que, la Dirección de Títulos Habilitantes de la ANT determinó que la petición de incremento de cupos presentada por el representante legal de Tufitours no cumplía con los requisitos establecidos para dicho trámite.
53. En esta línea, la ANT sostiene que la sentencia de la Unidad Judicial adoptó dos medidas de reparación integral en concreto. En primer lugar, que elabore un Estudio de Necesidad de Transporte Turístico en la provincia del Carchi, y específicamente en el cantón Montúfar, donde se encontraba domiciliada la compañía accionante. El cumplimiento de esta medida se habría constatado mediante escritos presentados el 15, 22 y 25 de junio de 2022 ante la Unidad Judicial.
54. A continuación, la ANT reconoce que, una vez que hubiera emitido el Estudio de Necesidad, conforme a lo establecido por la sentencia de la Unidad Judicial, debía dar el trámite legal a la solicitud de asignación de cupos presentada por la compañía accionante. Por lo tanto, no debía necesariamente otorgar los cupos solicitados. Esta medida habría sido cumplida a través del memorando ANT-DTHAB-2023-2113-M, de 17 de agosto de 2023, el cual fue adjunto al informe técnico 004-DTHA-TCM-2023-ANT de la misma fecha.
55. Finalmente, identifica que se encuentra impedida de asignar cupos a la compañía accionante, por lo que este aspecto sería inejecutable. Esto se debe a que Tufitours no habría presentado la solicitud de incremento de cupos en el formulario establecido en el portal web de la ANT, ni la documentación requerida para tal efecto. Su objeto social tampoco concordaba con el requisito previsto en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial para prestar el servicio de transporte terrestre comercial de turismo. Por lo tanto, la ANT no contaría con los documentos de respaldo para realizar el análisis técnico para la asignación o incremento de cupos, a favor de la compañía accionante. Por lo expuesto, le solicita a la Corte Constitucional que declare la inejecutabilidad de la sentencia.

4.4. Argumentos de la Defensoría del Pueblo

56. A pesar de haber sido debidamente notificada, la Defensoría del Pueblo no presentó el informe requerido.

5. Cuestión previa

57. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, y el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria,⁹ esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
58. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada debe cumplir con los requisitos establecidos en la LOGJCC.¹⁰ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, le corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
59. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado por el afectado y directamente ante esta Corte Constitucional, conforme a lo referido en el párrafo 44 *supra*. Por lo tanto, esta Magistratura debe analizar si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento. Para tal efecto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La compañía accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento directamente ante esta Corte?**
- 5.1. ¿La compañía accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento directamente ante esta Corte?**
60. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del RSPCCC.¹¹

⁹ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 16. Ver también, CCE, sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 26.

¹⁰ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¹¹ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y, el numeral 4 de esta norma, regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte.

61. Particularmente, sobre los requisitos para que el afectado pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte, en la sentencia 103-21-IS/22 se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.

62. A partir de los artículos 164 de la LOGJCC, 96 del RSPCCC y la jurisprudencia citada, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante este Organismo:

62.1. Impulso: la persona afectada debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

62.2. Requerimiento: la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte.

62.3. Plazo razonable: el requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

62.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: la autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento, o (ii) incumplido el término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

63. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹²

¹² CCE, sentencia 107-21-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 51.

64. En este caso concreto, sobre (i), este Organismo observa que la compañía accionante, en la fase de ejecución de la sentencia, le solicitó en reiteradas ocasiones al juez ejecutor que adopte las medidas necesarias para que se ejecute la decisión adoptada en el proceso de origen. Esto se debía a que la ANT no habría cumplido lo ordenado en la sentencia – párr. 5, 7, 9, 12, 16, 22, 24, 30 y 39. Por lo tanto, se observa que sí promovió el cumplimiento de la sentencia.
65. Sobre (ii), de lo expuesto en el párrafo 42 *supra*, esta Magistratura observa que la compañía accionante le solicitó al juez ejecutor que remita el expediente y el informe correspondiente. Por lo tanto, se observa que también cumplió con este requisito.
66. Con relación a (iii), se observa que transcurrió un plazo razonable desde la emisión de la sentencia y la presentación de esta acción, para que la Unidad Judicial ejecute la sentencia. La compañía accionante no solicitó que se inicie la acción de incumplimiento inmediatamente después de la emisión de la sentencia. Al contrario, esta fue emitida el 18 de febrero de 2021 y su solicitud fue presentada ante el juez ejecutor el 30 de junio de 2023. Por lo tanto, se observa que el requerimiento fue presentado una vez que transcurrió un plazo razonable.
67. Finalmente, con relación a (iv), se observa que el juez ejecutor recibió el requerimiento de que el expediente sea remitido a este Organismo el 30 de junio de 2023. No obstante, el 19 de julio de 2023, dispuso que se remita el expediente a este Organismo, lo cual excede el término de 5 días previsto en el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.
68. Por lo tanto, se verifica que la compañía accionante ha cumplido los requisitos para presentar directamente la acción de incumplimiento ante esta Corte Constitucional. Por lo tanto, procederá a realizar el análisis de fondo.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

69. Conforme a las medidas de reparación establecidas en la sentencia de 18 de febrero de 2021, esta Corte verificará su cumplimiento a la luz de los siguientes problemas jurídicos:
- 69.1. ¿La ANT cumplió con asignar los recursos necesarios a fin de efectuar un estudio de los niveles reales de oferta y demanda de transporte turístico a nivel provincial, y en el cantón Montúfar de la provincia del Carchi, en el término de 30 días y, en el término de 60 días posteriores a la asignación presupuestaria, efectuó el análisis ordenado?**

69.2. ¿La ANT cumplió con tramitar el pedido de la compañía accionante sobre la necesidad de incremento de cupos, según lo expresado en el informe técnico correspondiente, en el término de 30 días contados desde la realización del análisis de los niveles reales de oferta y demanda de transporte turístico a nivel provincial, y en el cantón Montúfar de la provincia del Carchi?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿La ANT cumplió con asignar los recursos necesarios a fin de efectuar un estudio de los niveles reales de oferta y demanda de transporte turístico a nivel provincial, y en el cantón Montúfar de la provincia del Carchi, en el término de 30 días y, en el término de 60 días posteriores a la asignación presupuestaria, efectuó el análisis ordenado?

70. Conforme a lo expuesto en el párrafo 27 *supra*, este Organismo observa que, el 15 de junio de 2022, la ANT presentó el Estudio de Necesidades de Transporte Turístico para la provincia del Carchi, con sus anexos correspondientes. No obstante, y de la revisión del expediente, no se observa que la entidad obligada haya presentado información alguna sobre la asignación del presupuesto para su elaboración. En el informe presentado el 28 de mayo de 2024 ante esta Corte, la ANT tampoco justificó la asignación de recursos, en el término ordenado por la Unidad Judicial, a fin de efectuar el análisis ordenado. Sin perjuicio de ello, sí emitió el informe que daría cumplimiento a esa medida.

71. Por otro lado, esta Magistratura observa que el informe presentado por la ANT está compuesto por 6 acápites: i) antecedentes; ii) marco legal; iii) análisis técnico; iv) conclusiones; v) recomendaciones; y, vi) firmas de responsabilidad. En el tercer acápite, con base en la metodología para el estudio de necesidad de transporte terrestre comercial turístico, la ANT analiza cuántas personas habitan en la provincia del Carchi y en sus respectivos cantones, su distribución por área y sexo, por edad, los atractivos turísticos por provincia a nivel nacional, los patrones de movilidad de turismo interno. También, expone los resultados de la aplicación de la metodología, mismos que consisten en lo siguiente:

71.1. En la provincia del Carchi habitan 186.869 personas. La concentración de la población se da en Tulcán, con el 54.8%. En el cantón Montúfar, existe un total de 34.229 habitantes, lo cual representa el 18% de la población de la provincia. A continuación, distribuye el porcentaje poblacional según el área donde habita - urbana o rural - el sexo y la edad.

- 71.2.** Seguidamente, identifica los atractivos turísticos por provincia, a nivel nacional. De lo expuesto, se desprende que en la provincia del Carchi existe un total de 67 atractivos culturales y 103 manifestaciones culturales.
- 71.3.** Posteriormente, se refiere a la metodología empleada para levantar la información para la elaboración del estudio en cuestión. Para tal efecto, se habría tomado en consideración: i) la población objetiva para encuestas; ii) el tamaño de la muestra; iii) la cobertura geográfica; iv) el período de levantamiento; v) el método de recolección (entrevista directa); vi) instrumentos de captación; y, vii) el método de captación. Además, conforme a la técnica de muestreo en poblaciones finitas, se obtuvo el resultado de que, a fin de obtener una muestra con una representatividad de la provincia del Carchi, debían efectuarse 1034 encuestas, de las cuales 189 debían llevarse a cabo en el cantón Montúfar, conforme al tamaño de muestra pertinente según su ponderación poblacional.
- 71.4.** Los resultados del levantamiento de información permitieron evidenciar que, los habitantes de las ciudades de Tulcán, Montúfar y San Pedro de Huaca realizaban la mayor cantidad de actividades turísticas. Específicamente en Montúfar, el 46% de la población había realizado turismo en los últimos 3 años. Además, para realizar estas actividades, el 11% de la población de Montúfar utilizaba vehículos de turismo, el 45% transporte público, el 41% vehículo propio y el 3% otro tipo de automotores.
- 71.5.** A la luz de estos datos, la ANT concluyó que la demanda de: **i)** población de la provincia del Carchi que realiza turismo utilizando transporte terrestre comercial de turismo asciende a 10.388; **ii)** población extranjera que realiza turismo en la provincia del Carchi utilizando este tipo de transporte asciende a 7.496; y, **iii)** población que realiza turismo utilizando vehículos con salvoconductos en la provincia del Carchi asciende a 24.586.
- 71.6.** La demanda de población total en la provincia del Carchi que realiza turismo utilizando transporte terrestre comercial de turismo asciende a 42.469. La demanda total proyectada a 4 años – es decir, a 2025 - es de 44.703. La estimación de la oferta de transporte terrestre comercial de turismo en el Carchi es de 17.709. Por su parte, la determinación de la demanda insatisfecha al horizonte proyectado asciende a 26.994 asientos. Por lo tanto, el resultado final era de 7 unidades referenciales de transporte terrestre de turismo, con una capacidad referencial de 44 asientos, para cubrir la necesidad insatisfecha.
- 72.** Bajo estas consideraciones, la ANT concluye que, a fin de satisfacer la demanda proyectada al año 2025 para transportar turistas a través del transporte terrestre

comercial de turismo en la provincia del Carchi, era necesaria la implementación de 7 unidades de transporte terrestre de turismo, con una capacidad referencial de 44 asientos cada una.

73. De lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia de la Unidad Judicial fue emitida el 18 de febrero de 2021. Una de las medidas de reparación integral ordenadas fue que la ANT, en el término de 30 días contados desde la notificación de la decisión, asigne los recursos necesarios para que se realice el Estudio de Necesidad para determinar los niveles reales de oferta y demanda de transporte turístico a nivel provincial, específicamente en la provincia del Carchi, cantón Montúfar.
74. Ante la falta de elaboración del Estudio de Necesidad, el 5 de mayo de 2022, la Unidad Judicial le dispuso a la ANT que, en el término de 15 días adicionales, dé cumplimiento a la sentencia en cuestión. La ANT presentó el informe ante la Unidad Judicial el 15 de junio de 2022.
75. Bajo estas consideraciones, esta Corte observa que la ANT presentó el estudio de forma extemporánea. El término concedido feneció el 27 de mayo de 2022.¹³ Si bien la ANT señaló que fue notificada con la mencionada providencia mediante correo electrónico de 24 de mayo de 2022, de la razón de notificación se observa que esta fue notificada el mismo 5 de mayo de 2022 al director ejecutivo de la ANT en su casillero electrónico y en su correo electrónico.
76. Sin perjuicio de esto, la sentencia constitucional dispuso que la ANT, en el término de 30 días contados desde la notificación de la sentencia, asigne los recursos necesarios para realizar los estudios de necesidades para determinar los niveles de oferta y demanda de transporte turístico, específicamente de la provincia del Carchi, cantón Montúfar. De lo expuesto en los párrafos 71.1 al 71.6 *supra*, este Organismo observa que el estudio efectuado por la ANT determina el nivel real de oferta y demanda de transporte turístico en la provincia del Carchi, donde se encuentra, también, el cantón Montúfar.
77. Bajo estas consideraciones, le corresponde a esta Corte declarar el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida relativa a efectuar un estudio de los niveles reales de oferta y demanda de transporte turístico a nivel provincial y en el cantón Montúfar de la provincia del Carchi. Lo anterior, ante la tardanza de la ANT en la emisión del informe, sin que se haya proporcionado una justificación para el efecto.

¹³ Para la contabilización del término, se ha tomado en consideración el feriado de 23 de mayo de 2022, correspondiente a la Batalla de Pichincha.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿La ANT cumplió con tramitar el pedido de la compañía accionante sobre la necesidad de incremento de cupos, según lo expresado en el informe técnico correspondiente?

78. Tufitours alega que la ANT habría incumplido la sentencia ya que no le habría otorgado los cupos solicitados. En contraposición a lo indicado, la ANT sostiene que, el 10 de agosto de 2023 mediante memorando ANT-DAJ-2023-1981-M, la Dirección de Asesoría de la institución puso en conocimiento de la Directora de Títulos Habilitantes el contenido de la sentencia constitucional examinada. A través del memorando indicado, solicitó que se informara sobre la asignación de cupos a la compañía accionante.
79. La ANT añade que el 17 de agosto de 2023, la directora de títulos habilitantes remitió el informe técnico 004-DTHA-TCM-2023-ANT, por el cual informó que Tufitours incumplía con los requisitos establecidos para el incremento de cupos, específicamente con tener un “objeto social único”, de conformidad con lo establecido por el artículo 79 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.¹⁴ Por su parte, el 9 de febrero de 2024, a través del oficio ANT-DAJ-2024-0047-OF le indicó a la compañía accionante que la sentencia analizada no dispuso que se le conceda el incremento de cupos, sino que se dé el trámite legal correspondiente a su solicitud.
80. Bajo las consideraciones expuestas, esta Corte observa que, efectivamente, la sentencia de la Unidad Judicial no dispuso que se le otorguen cupos adicionales para prestar el servicio de transporte terrestre comercial de turismo. La medida de reparación disponía que la ANT “una vez realizado [el] estudio científico-técnico procederá en el término máximo de treinta días a dar el trámite legal correspondiente al insistente pedido de la Cía., de asignación de cupos y de acuerdo a la factibilidad de las necesidades de incremento expresadas en el Informe Técnico [sic]”.
81. En esa medida, en el informe presentado en la presente causa, la ANT justificó que mediante informe técnico 004-DTHA-TCM-2023-ANT, de 17 de febrero de 2023 determinó que la compañía accionante incumplía con los requisitos establecidos para

¹⁴ El artículo 79 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial establece que: “Por ser el servicio de **transporte terrestre**, de carácter económico y estratégico para el Estado, las operadoras deberán tener un objeto social único y exclusivo en sus estatutos, de acuerdo con el servicio por prestarse, y así debe constar en los respectivos contratos de operación, esto es, que no pueden invadirse los campos de acción de unas modalidades de transporte con otras. El servicio de encomiendas no constituye una modalidad, sino es un servicio adscrito al **transporte** inter e intraprovincial. Se autorizan los servicios conexos y complementarios para mejorar la calidad del servicio al cliente final en todas las modalidades del **transporte**, respetando siempre el ámbito de operación constante en los respectivos títulos habilitantes”.

el trámite de incremento de cupos. Tampoco, daba cumplimiento a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial respecto de su objeto social. Esta cuestión fue reiterada mediante oficio ANT-DAJ-2024-0047-OF, de 21 de marzo de 2024.

82. De lo descrito, se desprende que la ANT sí dio el trámite legal correspondiente a la solicitud de la compañía accionante. No obstante, lo realizó fuera del término otorgado por la sentencia examinada. Por lo tanto, corresponde declarar el cumplimiento defectuoso por tardío de esta medida de reparación.

8. 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. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **93-23-IS**.
2. **Declarar el cumplimiento defectuoso por tardío** de la medida de reparación ordenada en la sentencia de 18 de febrero de 2021, emitida por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montúfar, provincia del Carchi, consistente en asignar, en el término de 30 días, los recursos necesarios para efectuar un estudio de los niveles reales de oferta y demanda de transporte turístico a nivel provincial y, en el cantón Montúfar de la provincia del Carchi; y, en el término de 60 días posteriores, efectuar el Estudio de Necesidades de Transporte Turístico para la provincia del Carchi.
3. **Declarar el cumplimiento defectuoso por tardío** de la medida de reparación ordenada en la sentencia de 18 de febrero de 2021, emitida por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montúfar, provincia del Carchi, consistente en atender el pedido de la compañía accionante.
4. **Notifíquese y archívese.**



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, el viernes 28 de noviembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9323IS-87769



Caso Nro. 93-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cuatro de diciembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

JV/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.