

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 2439-21-EP

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

SENTENCIA 2439-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección al verificar que el auto de 6 de julio de 2021 dejó de ser objeto de esta garantía jurisdiccional en virtud de que un acuerdo conciliatorio de las partes en el proceso de ejecución lo dejó sin efecto.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 28 de enero de 2016, Mónica del Carmen Herrera Flores, en calidad de representante general de la Inmobiliaria South Garden S.A. (“**compañía accionante**”), inició un juicio subjetivo en contra del Ministerio de Educación (“**Ministerio**”), la Dirección General del Servicio de Gestión Inmobiliario del Sector Público (“**Inmobiliar**”)¹ y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).² La competencia de conocer el proceso fue sorteada al Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**TDCA**”) y signado con el número 01803-2016-00026.
2. En la sentencia de mayoría de 19 de febrero de 2020, la Sala Única del TDCA aceptó la demanda presentada por la compañía accionante.³ Frente a la decisión, la PGE interpuso un recurso de aclaración, el cual fue negado en el auto de 10 de marzo de

¹ Conforme el Decreto Ejecutivo 1107, de 27 de julio de 2020, la denominación de esta entidad estatal cambió a Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, que, para efectos del análisis se mantendrá con la abreviatura expuesta (Inmobiliar) por mantener las mismas competencias y funciones.

² En sus alegaciones, la compañía accionante solicitó una indemnización por el daño emergente que, a su criterio, se habría generado en el marco de la expropiación 03333-2014-0319. Relató que, con base en la resolución Inmobiliar-DSI-2013-0258, Inmobiliar declaró al inmueble de propiedad de la compañía accionante de utilidad pública, interés social y nacional para la creación de “la Universidad Nacional de Educación en Azogues”. La compañía accionante demandó el pago del “daño emergente que se le ha ocasionado al haberse mandado a pagar una suma inferior al precio justo” respecto del bien expropiado.

³ El TDCA dispuso que Inmobiliar cancele, en el término de 30 días, “la diferencia entre lo efectivamente pagado en la expropiación [USD 357 077.42] y lo constante en el informe pericial (...), [USD 1 154 996]; esto es, la suma de [USD 797 918.58] que corresponde al daño económico que el expropiado ha sufrido por la decisión estatal frente al valor venal”.

2021. Por lo cual, el Ministerio y la PGE interpusieron en conjunto un recurso de casación de la sentencia de 19 de febrero de 2020, el cual fue conocido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“CNJ”).

3. En el auto de 28 de enero de 2021, la CNJ inadmitió el recurso de casación por no cumplir con la “determinación de las causales en las que se funda” la pretensión y devolvió el proceso al TDCA.
4. En el auto de 4 de marzo de 2021, el TDCA avocó conocimiento y ordenó la ejecución de la sentencia de 19 de febrero de 2020.⁴
5. El 4 de mayo de 2021, el gerente general de la compañía accionante solicitó declarar el incumplimiento de la sentencia e imponer “una multa compulsiva progresiva diaria destinada a los funcionarios de la entidad pública que incumplió [sic] la sentencia”.⁵
6. El 6 de mayo de 2021, el TDCA ordenó a Inmobiliar, en el término de 5 días, informar “de manera documentada el Estado del proceso de pago dispuesto en la sentencia”. Además, el TDCA ordenó señalar, bajo prevenciones de ley, “los nombres de los representantes legales y funcionarios encargados del trámite de pago”.⁶
7. En el escrito de 3 de junio de 2021, Inmobiliar informó que se iniciaron “todas las acciones administrativas correspondientes que permitan viabilizar” la asignación de recursos y la inclusión del monto ordenado en la sentencia “dentro del PAI institucional 2021”. En atención al escrito, la compañía accionante solicitó conceder a la “entidad demandada un término prudencial para que se cumpla a cabalidad lo ordenado”.
8. En el escrito de 1 de julio de 2021, Inmobiliar informó al TDCA las actuaciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia⁷ y solicitó “una prórroga no menor a

⁴ En escrito de 17 de marzo de 2021, la compañía accionante informó que notificó con los oficios de inicio de ejecución de la sentencia. En el escrito de 19 de abril de 2021, Inmobiliar designó a John Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez, Cristina Zuleta Morales, Tatiana Carpio Vidal, Carolina Salamea Ortuño, Juan Ordoñez Regalado, María Angélica Álvarez Maldonado y Katy Coque Veloz, en calidad de profesionales, como defensa técnica.

⁵ Informó, además, que el término otorgado para el cumplimiento de la sentencia venció. También solicitó el cumplimiento inmediato de la sentencia y que “se remitan copias certificadas del proceso a la Fiscalía General del Estado” (“FGE”) al evidenciar “resistencia en el cumplimiento de la sentencia” según el artículo 282 del COIP.

⁶ También dispuso el envío de copias certificadas del proceso a la FGE, a costas de la compañía accionante.

⁷ Informó que solicitó a la Universidad Nacional de Educación “gestionar a los entes rectores de la inversión pública y finanzas la inclusión del proyecto mencionado en el PAI Institucional 2021 de [Inmobiliar] e incremento de los recursos solicitados” para cumplir con la sentencia del TDCA.

seis meses” para dar cumplimiento a la disposición de la sentencia de 19 de febrero de 2020.⁸

9. En el auto de 6 de julio de 2021, en atención al escrito presentado por Inmobiliar, el TDCA no aceptó las justificaciones porque “develan la incuria institucional en cumplir con lo ordenado”. En consecuencia, el TDCA impuso una “multa diaria y compulsiva” de USD 100 al secretario técnico de Inmobiliar y “a sus abogados defensores” John Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez y María Angélica Álvarez Maldonado “hasta la constatación del pago efectuado, de lo ordenado” y requirió a la compañía accionante “copias certificadas para remitirlas a la Fiscalía”. El secretario técnico de Inmobiliar solicitó la revocatoria de este auto.⁹ El TDCA corrió traslado a las partes.
10. En el auto de 26 de julio de 2021, el TDCA negó la solicitud de revocatoria del auto.¹⁰
11. En el escrito de 2 de agosto de 2021, Inmobiliar retiró de su defensa técnica a las abogadas y el abogado a quienes se les impulso la multa compulsiva y nombró otros defensores técnicos.
12. El 20 de agosto de 2021, John Gustavo Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez y María Álvarez Maldonado (“**accionantes**”), por sus propios derechos, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 6 de julio de 2021.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. El 14 de octubre de 2021, el Primer Tribunal de Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección presentada, rechazar la suspensión de ejecución de la decisión impugnada y ordenó al TDCA remitir un informe de descargo.¹¹ En escrito de 8 de noviembre de 2021, el TDCA cumplió lo ordenado.¹²

⁸ Se constata que el escrito fue suscrito por John Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez y María Angélica Álvarez Maldonado en calidad de “abogados patrocinadores”.

⁹ En el escrito de 9 de julio de 2021, Fernando Mauricio Villacís Cadena, en calidad de secretario técnico de Inmobiliar solicitó la revocatoria del auto de 6 de julio de 2021 porque la multa no era idónea con el fin de cumplir la sentencia y que “se debe diferenciar entre las partes procesales y los abogados patrocinadores” pues “se estaría condenando a los profesionales del derecho asumir obligaciones que no le corresponden por el hecho de patrocinar una causa” sin que exista una justificación aparente.

¹⁰ El TDCA razonó que el pedido de revocatoria “supone que este Tribunal desatienda todas las omisiones del ente accionado en la tramitación del pago” que se ordenó.

¹¹ El Tribunal estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

¹² En el escrito de 7 de noviembre de 2023, Andrés Esteban Cordero Torres y Juan David Vicuña Matovelle solicitaron copias certificadas del proceso constitucional y el de instancia.

- 14.** El 19 de diciembre de 2023, en atención a una solicitud de copias certificadas, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa y gestionó la entrega de las mismas, recordando a las partes que la resolución de los casos se atenderá en orden cronológico.¹³ El 22 de diciembre de 2023, el TDCA presentó un informe de descargo actualizado.

2. Competencia

- 15.** En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

- 16.** Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 17.** Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, los accionantes exponen como contenido sustantivo de este derecho que se trata del “respeto irrestricto de las autoridades de las reglas y procedimientos previstos en la normativa ecuatoriana”. Alegan que:
- 17.1.** Al existir la disposición de pago de \$ 797 918.58 USD en sentencia, las autoridades jurisdiccionales accionadas habrían omitido “la correcta aplicación del [artículo] 338 del Código de Procedimiento Civil”, el cual dispondría que “las sentencias judiciales adversas a las instituciones del Estado se elevarán en consulta a la respectiva corte superior, aunque las partes no recurran”.
- 17.2.** El TDCA no consideró que el proceso se encontraba en la etapa de ejecución, por lo cual, lo que correspondía era la aplicación de “medidas reales para el cumplimiento de una obligación dineraria”, conforme el artículo 367 del COGEP. De tal forma que la multa no debió ser impuesta a los abogados patrocinadores que solo realizan “la defensa técnica de la institución”.

¹³ El 2 de febrero de 2024, mediante el oficio 00062-TDCA-2024, el TDCA devolvió el expediente del proceso de instancia.

- 18.** Sobre la vulneración del derecho al trabajo, los accionantes alegan que la multa compulsiva impuesta en su contra ocasionó “un malestar en el desarrollo correcto de las labores diarias dentro del trabajo como profesionales del derecho y una afectación económica por el simple hecho de cumplir con [su] profesión”.
- 19.** En relación con el cargo del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, los accionantes sostienen que el auto de 6 de julio de 2021 “no contiene una motivación que fundamente” la imposición de una multa pues “al aplicar la multa diaria y compulsiva (...) afecta de forma directa a [su] economía y trabajo”. Agregan que el TDCA no justificó “que jamás se ha desconocido la plena intención de cumplir con la obligación y más aun sabiendo que la misma se aplicaría hasta la constatación del pago”. Esto habría vulnerado sus derechos sin ser “parte del proceso judicial”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 20.** El TDCA describe que el término otorgado para el cumplimiento de la sentencia “vencía el 19 de abril de 2021” y que, en el auto de 6 de mayo de 2021, otorgó el término de 5 días para que se informe de los avances del pago ordenado. Afirma que, en escrito de 3 de junio de 2021, los accionantes “recién informaron que se ha iniciado el trámite” para conseguir el pago y que “[...] reconocen la inobservancia a los términos dispuestos en sentencia”. Luego, indica que los accionantes, el 1 de julio de 2021, solicitaron una prórroga desproporcionada “no menor a seis meses” sin justificación. Agrega que aquello “devela una incuria, descuido manifiesto” en el proceso, al comparecer “sin informar avances del pago dispuesto [...]”.
- 21.** El TDCA argumenta que los accionantes comparecen “en representación del representante legal de [Inmobiliar]”. A su criterio, esto supone que los accionantes, “sea cual sea su condición”, son sujetos a “la responsabilidad dispuesta en el artículo 233 de la Constitución”.¹⁴
- 22.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica, alega que los accionantes no indican cómo se vulnera “tal precepto” ni cómo el auto impugnado afecta “directamente a los intereses personales de cada abogado”. Más bien considera que el cargo de los accionantes es un “simple alegato que al no ser preciso ni exacto impide que se pueda dar una respuesta adecuada y poder ejercer el legítimo derecho a la defensa de lo actuado” dentro de las prerrogativas coercitivas que tiene el TDCA.

¹⁴ Constitución, art. 233: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos [...]”.

- 23.** En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el TDCA señala que la sanción se impuso “por demora en el cumplimiento de lo ordenado en sentencia”. En función de ello, el TDCA considera que se cumple con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad”. Además, expone que los pedidos de la parte accionante “fueron atendidos oportunamente” y puestos en conocimiento de cada una de las partes. Indica que “nunca se justificó la demora en el pago dispuesto”, por tanto, sostiene que “la sanción impuesta y la revocatoria intentada, observaron en todo momento el debido proceso”. Agrega que “el ente accionado y sus abogados” no pueden beneficiarse “de su propia demora, en desmedro del derecho que le asisten a la parte accionante del proceso [de instancia]”, en atención a las facultades que el artículo 132 del COFJ otorga.¹⁵
- 24.** El TDCA sostiene que los artículos 323 y siguientes del “derogado Código de Procedimiento Civil”, determinan la “prohibición a la administración pública de renunciar a la apelación cuando se hablen de sentencias que pueden ser susceptibles de recurso vertical”. Alega que esta situación no es aplicable en este caso debido a que la justicia contencioso administrativa es de única instancia, por lo que sus decisiones son únicamente susceptibles de recurso de casación, lo cual del expediente se verifica su inadmisión.
- 25.** El TDCA informa que “las partes procesales llegaron a un acuerdo de dación de pago que se está ejecutando”, lo cual promovió que, mediante el auto de 30 de agosto de 2021, se deje sin efecto la multa establecida.

4. Cuestión previa

- 26.** De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección procederá exclusivamente contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se han violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
- 27.** La acción extraordinaria de protección, fue planteada en contra del auto de 6 de julio de 2021, expedido por el TDCA. En el auto referido, la judicatura accionada impuso una multa compulsiva a los accionantes por no haber cumplido las disposiciones

¹⁵ COFJ, art. 132: “Facultades Coercitivas de las Juezas y Jueces.- En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación [...]”

contenidas en la sentencia de 19 de febrero de 2020. El auto impugnado fue dejado sin efecto por medio del auto de 30 de agosto de 2021, conforme consta en el informe presentado por el TDCA y de la revisión del proceso judicial de origen. En virtud de las nuevas circunstancias procesales informadas, previo a pronunciarse sobre el fondo corresponde analizar si el auto, admitido a trámite, es susceptible de ser objeto de la acción extraordinaria de protección según los criterios sistematizados en la sentencia 1502-14-EP/19.

- 28.** Al respecto, esta Corte ha caracterizado un auto definitivo como: (1) aquel que pone fin al proceso en dos supuestos: (1.1) al pronunciarse de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones causando cosa juzgada material o sustancial o (1.2) aquel auto que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide la continuación del proceso o que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso. También se ha determinado que el auto es definitivo y excepcionalmente se lo tratará como tal, a pesar de no poner fin al proceso, (2) cuando causa un gravamen irreparable.¹⁶
- 29.** Esta Corte toma nota que en las sentencias 362-14-EP/20 y 365-14-EP/20 constató que las decisiones que imponen multas compulsivas y progresivas no son objeto de acción extraordinaria de protección por cuanto i) no se pronuncian sobre el fondo de las pretensiones del proceso de origen, ii) no impiden que el proceso continúe y iii) no tienen la capacidad de generar un gravamen irreparable al ser un auto de “mero trámite”,¹⁷ “meramente incidental”.¹⁸ De tal manera que no generan una afectación grave de derechos constitucionales. Cabe precisar que las multas compulsivas, en cada caso, fueron impuestas al representante de las entidades estatales obligadas al cumplimiento de sentencias en cada caso.
- 30.** Al respecto, esta Corte enfatiza en el análisis casuístico que se debe realizar para identificar si aquellas decisiones judiciales que imponen multas en el proceso de ejecución de sentencias son objeto de la acción extraordinaria de protección. Así, corresponde verificar, en cada caso, si existe otro mecanismo procesal para revisar una decisión de aquel tipo considerando que, de acuerdo con el artículo 132.1 del COFJ, las multas compulsivas *prima facie* podrían ordenarse en cualquier punto o estado del proceso al estar destinadas a afianzar el cumplimiento de órdenes judiciales. Por ejemplo, de los hechos del presente caso, se desprende que la multa compulsiva y progresiva fue impuesta a funcionarios públicos que, en su calidad de profesionales, participaron con la defensa técnica de Inmobiliar, con el objetivo de

¹⁶ CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 16

¹⁷ CCE, sentencia 362-14-EP/20, 06 de febrero de 2020, párr. 32.

¹⁸ CCE, sentencia 365-14-EP/20, 2 de junio de 2020, párr. 14.

que se cumpla una medida ordenada en sentencia. Aquella decisión judicial impugnada fue dejada sin efecto en el auto de 30 de agosto de 2021, sin que las partes impugnen esta decisión jurisdiccional.¹⁹

31. Después del análisis de admisión correspondiente, el Tribunal de Sala de Admisión consideró que el auto de 6 de julio de 2021 a pesar de no poner fin al proceso, tenía la capacidad de causar un gravamen irreparable por no contar con otro mecanismo procesal para impugnar las pretensiones en relación con la multa compulsiva impuesta a los accionantes.
32. Sin embargo, del informe presentado por el TDCA consta que la decisión jurisdiccional impugnada fue dejada sin efecto en el auto de 30 de agosto de 2021, sin que se haya realizado el pago correspondiente de la multa.²⁰ Ante lo cual, esta Corte constata que, si bien el auto tenía la capacidad de causar un gravamen irreparable al no contar con otro mecanismo procesal para impugnar las multas compulsivas impuestas, este fue dejado sin efecto por el auto de 30 de agosto de 2021 en virtud del acuerdo conciliatorio entre las partes. Por lo tanto, esta Corte constata que el auto de 6 de julio de 2021 ya no tiene la capacidad de generar un gravamen irreparable al haber sido dejado sin efecto.
33. Al verificar que la decisión judicial impugnada, por cuestiones sobrevinientes, ya no es objeto de la acción extraordinaria de protección, a la Corte no le corresponde revisar el fondo de los cargos emitidos por los accionantes en su demanda.

5. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **2439-21-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

¹⁹ Textualmente el auto de 30 de agosto señala: “[...] En virtud del contenido del acuerdo conciliatorio, se deja sin efecto lo dispuesto en auto de 06 de julio de 2021 [...]”.

²⁰ Al respecto, el punto 3.3 del acuerdo conciliatorio señala: “De igual forma, de manera conjunta solicitamos que se deje sin efecto cualquier multa o sanción a las partes procesales, ya que no ha existido ningún tipo de omisión con respecto a lo ordenado dentro de la presente causa y más bien se ha demostrado a través de la presente Acta Transaccional el entendimiento entre las partes.” Ambas partes procesales agregaron que, en el caso de no aceptar la solicitud, “la parte actora se compromete al pago de la misma en su totalidad”. Por lo cual, esta Corte constata que el pago de la multa no fue realizado.

3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL