

Quito, D.M., 24 de enero de 2025

## **CASO 83-23-IS**

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

#### **SENTENCIA 83-23-IS/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento de sentencia, al verificar que, aún tras los esfuerzos del juez executor durante más de 8 años, la entidad pública no ha cumplido con la medida que le ordenó iniciar un juicio de repetición por la erogación de recursos públicos sin justificación. La Corte determina que la prefectura no necesitó ninguna actuación previa de la Contraloría para iniciar la acción de repetición. En ejercicio de su facultad sancionadora, la Corte Constitucional determina las responsabilidades individuales de cada uno de los servidores públicos del GAD de Pichincha que permitieron la prescripción de la acción de repetición, y aplica la sanción de destitución por el incumplimiento de la sentencia objeto de esta acción.

#### **1. Antecedentes**

1. El 19 de diciembre de 2013, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha (“**GAD de Pichincha**”) declaró de utilidad pública el predio número 275457 (“**predio**”), para la ampliación de la Autopista General Rumiñahui. El 3 de abril de 2014, el GAD de Pichincha, por concepto de justo precio de “derechos posesorios”, transfirió USD 279.739 en favor de Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho, quienes habían invadido el predio desde el año 2000.<sup>1</sup>
2. El 26 de mayo de 2015, la señora Elsa Fernández Sevilla presentó una acción de protección en contra del GAD de Pichincha. La actora alegó ser la verdadera dueña del predio, y demandó la falta de un proceso expropiatorio y la falta de pago del justo precio.<sup>2</sup> El caso se signó con el número 17460-2015-00894.
3. Mediante sentencia de 15 de julio de 2015, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad**”

<sup>1</sup> Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sentencia del caso 17324-2013-0230, 12 de marzo de 2019.

<sup>2</sup> La accionante relató que el GAD de Pichincha realizó un proceso de expropiación “irresponsable”. Esto, por cuanto el GAD de Pichincha pagó en favor de Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho el justo precio del predio, sin que ellos sean los dueños. Alega que el GAD de Pichincha no realizó ninguna verificación de la titularidad del dominio, como por ejemplo, solicitar un certificado del Registro de la Propiedad. La actora afirmó que se vulneró su derecho a la propiedad.

**Judicial**”), aceptó la acción de protección. La sentencia ordenó -entre otras medidas<sup>3</sup>- que el GAD de Pichincha inicie un juicio de repetición en contra de los servidores del GAD de Pichincha que permitieron el pago a quienes no eran propietarios del predio, por la erogación de dichos montos.

4. El GAD de Pichincha apeló a esta decisión. Mediante sentencia de 29 de octubre del 2015, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.<sup>4</sup>
5. El 15 de agosto de 2016, la accionante solicitó la repetición contra los funcionarios del GAD de Pichincha. El 22 de agosto de 2016, el GAD de Pichincha informó que tiene planificado dentro del plan de control de 2016 realizar una auditoría al proceso de expropiación.
6. El 16 de enero de 2017, la Contraloría General del Estado (“**Contraloría**” o “**CGE**”) aprobó el informe DAPyA-AI-0001-2017 (“**Informe de la CGE**”), respecto de una auditoría realizada al presente proceso expropiatorio. Este informe concluyó que:

la Dirección de Gestión de Compras Públicas [...] no verificó el certificado de gravámenes y el Informe Técnico 09414, otorgado por el municipio que mencionaba al verdadero propietario del predio y permitieron el pago de USD 279.739 a personas que no eran los verdaderos propietarios.

7. El 6 de febrero de 2019, la jueza ejecutora ordenó iniciar las diligencias correspondientes para viabilizar el juicio de repetición. El 11 de febrero de 2019, el GAD de Pichincha informó que la CGE ya emitió su informe, y que corresponde a este organismo determinar responsabilidades. El 27 de febrero de 2019, la jueza ejecutora contestó que, si bien la CGE ejerció sus facultades de control, ello no exime al GAD de Pichincha realizar procesos internos o judiciales para determinar responsabilidades. El 6 de marzo de 2019, el GAD de Pichincha replicó que, en virtud del artículo 57 de la Ley Orgánica de la CGE, solo la Contraloría puede ejecutar sus informes.
8. En audiencia de seguimiento de 9 de mayo de 2019, el GAD de Pichincha informó que la CGE aún no ha determinado responsabilidades, y que apenas lo haga, la entidad iniciará las acciones pertinentes. El 3 de julio y 7 de agosto de 2019, la jueza ejecutora

---

<sup>3</sup> La sentencia también ordenó al GAD de Pichincha que notifique a la accionante con la declaratoria de utilidad pública y que pague el valor del predio (decisorio 1), así como que pague los daños generados a la accionante (decisorio 3).

<sup>4</sup> La señora Mirian Irene Lugmaña Suquillo (hija de los invasores del predio) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de esta sentencia. Mediante sentencia 43-16-EP/21, la Corte Constitucional desestimó esta acción.

ordenó nuevamente el cumplimiento de la sentencia, bajo prevención de aplicar el artículo 282 del COIP.

9. El 7 de agosto de 2019, la jueza ejecutora certificó que el GAD de Pichincha ha cumplido con todas las medidas de reparación (decisorios 1 y 3), salvo con la medida relacionada con el juicio de repetición (decisorio 2).
10. El 26 de agosto de 2019, la jueza ejecutora solicitó a la CGE que informe el estado de la determinación de responsabilidades. El 12 de marzo y 1 de junio de 2021, la jueza ejecutora requirió nuevamente al GAD de Pichincha que informe sobre el juicio de repetición. El 19 de octubre de 2022, el GAD de Pichincha contestó y remitió el Informe de la CGE. El 22 de noviembre de 2022, la CGE ingresó un escrito en el cual identificó a siete funcionarios del GAD de Pichincha y un privado que fueron predeterminados con responsabilidades.
11. El 29 de noviembre y 21 de diciembre de 2022, la jueza ejecutora ordenó al GAD de Pichincha que informe sobre las acciones de repetición en contra de los servidores identificados en el escrito de la CGE de 22 de noviembre de 2022. El 9 de diciembre de 2022, el GAD de Pichincha contestó que corresponde únicamente a la Contraloría determinar responsabilidades. El 21 de diciembre de 2022, la jueza ejecutora contestó que, si bien a la Contraloría le corresponde la determinación de responsabilidades, al GAD de Pichincha le corresponde iniciar el juicio de repetición, conforme con el artículo 20 de la LOGJCC. La jueza ejecutora otorgó 5 días adicionales para que el GAD de Pichincha tome acciones. El 1 de marzo de 2023, la secretaría de la Unidad Judicial certificó que el GAD de Pichincha no cumplió con lo anterior.
12. El 8 de mayo de 2023, la jueza ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional para la ejecución de la sentencia. El 11 de mayo de 2023, el GAD de Pichincha ingresó un escrito en el que sostuvo que la jueza ejecutora no puede elevar de oficio el expediente. También agregó que, por cuanto la CGE no recomendó una sanción administrativa<sup>5</sup>, el GAD de Pichincha habría cumplido la sentencia en su totalidad. El 15 de mayo de 2023, la jueza ejecutora corrigió el auto de 8 de mayo de 2023, en el sentido de que, según la jueza ejecutora, la acción de incumplimiento se presentó de oficio y a petición de parte. El 25 de mayo de 2023, el GAD de Pichincha propuso un recurso de apelación en contra del auto de 8 de mayo de 2023. El mismo día, la jueza

---

<sup>5</sup> Expediente de primera instancia, fs. 516: “Recomendaciones: (1) La Directora de Gestión de Secretaría General dispondrá al personal a su cargo para que se realicen las notificaciones de las Resoluciones Administrativas a sus legítimos propietarios de los bienes a expropiar y al Registro de la Propiedad. (2) El Director de Gestión de Compras Públicas dispondrá al personal encargado de los procesos de expropiaciones, considere como documentos relevantes para la elaboración de la minuta, la Resolución Administrativa, el certificado de gravamen y el registro de propiedad, así como el Informe Técnico otorgado por el Municipio.”

ejecutora ratificó su auto de 8 de mayo de 2023 y señaló que el recurso de apelación no era procedente.

13. El 27 de junio de 2023, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 27 de septiembre de 2023, la jueza ejecutora ingresó un escrito que contenía fundamentos adicionales sobre esta acción. El 25 de julio de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y corrió traslado a la accionante y al GAD de Pichincha para que se pronunciaran sobre el incumplimiento.
14. El 19 de noviembre de 2024, el juez ponente requirió a trece servidores públicos del GAD de Pichincha a cargo del patrocinio judicial que presenten un informe en el que indiquen su nivel de participación en la acción de protección, y un descargo sobre el presunto incumplimiento de la sentencia. El 25 de noviembre de 2024, se llevó a cabo una audiencia con el objetivo de determinar las responsabilidades individuales de los servidores del GAD de Pichincha.<sup>6</sup>

## **2. Competencia**

15. De conformidad con los artículos 436.9 de la Constitución y los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias constitucionales.

## **3. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa**

16. La jueza ejecutora manifiesta que la decisión incumplida es el segundo decisorio de la sentencia de 15 de julio de 2015, emitida por la Unidad Judicial. Para efectos de esta acción, la parte pertinente dispuso:

Reparación integral:

[1] En el plazo de cuarenta y cinco días, el GAD de Pichincha notifique a la accionante con el acto administrativo respectivo para que ejerza su derecho de defensa, así como consigne el valor calculado como indemnización ante el respectivo juez competente, con la finalidad de que solucionado el litigio se proceda al pago respectivo a los legítimos propietarios en los porcentajes que correspondan y que acrediten documentadamente.

---

<sup>6</sup> A la audiencia comparecieron, por sus propios derechos, los señores Jesahel Cabezas Coque, Fredie Vega León, Jaime Guillén Jiménez, Fanny de Jesús Cabrera Zambrano, Jorge Washington Martínez Verdezoto, Alex Patricio Sambache Arévalo, María Victoria Proaño Chiriboga, Ximena Alexandra Gamboa Barrera, Digna Elizabeth Verdezoto Paredes, Blanca Rocío Barros Morillo, Rocío Alexandra Viera Salazar, José Albino Sinchire y Juan Eduardo Sacan Saetama; en representación del GAD de Pichincha compareció el abogado Daniel Lozano Gualli; y en representación de la señora Elsa Fernández Sevilla compareció el señor Gonzalo Martínez Fernández.

[2] El GAD de Pichincha ejerza el derecho de repetición respecto de los montos erogados por la administración y remita a las autoridades de control copias del expediente que ha ocasionado esta acción para que se determinen las responsabilidades de toda índole; para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución y artículos 20, 67 y siguientes de la LOGJCC.

[3] Como medidas de reparación económica, el GAD de Pichincha pague a la accionante un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados, que documentadamente justifique.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. De la accionante del proceso de origen**

- 17.** La accionante del proceso de origen, mediante escritos presentados el 31 de julio de 2024 y 6 de agosto de 2024, informó, en lo principal, que los decisorios 1 y 3 fueron cumplidos, pero que hasta ahora persiste el incumplimiento respecto al juicio de repetición.

##### **4.2. De la jueza ejecutora**

- 18.** En su escrito de 8 de mayo de 2023, la jueza ejecutora estableció lo siguiente:

Respecto del punto 2 [...] conforme la razón sentada por la actuario de esta Judicatura la entidad accionada no ha dado cumplimiento a este punto, es decir la sentencia de fecha 15 de julio de 2015, no ha sido cumplida de manera integral por la entidad obligada. [...] Téngase por atendida la petición de incumplimiento de sentencia, realizada por [el] apoderado de la accionante señora Elsa Fernández Sevilla.

##### **4.3. Del GAD de Pichincha**

- 19.** El 1 de agosto de 2024, el GAD de Pichincha presentó un informe de descargo. Respecto del decisorio 2, el GAD de Pichincha reiteró su argumento de que la CGE no recomendó una sanción de tipo administrativo. Sostiene la entidad que, en tal virtud, el GAD de Pichincha sí consideró el Informe de la CGE en el marco de su derecho de repetición.
- 20.** El GAD de Pichincha también reiteró que, en virtud del principio dispositivo, los jueces no pueden presentar de oficio una acción de incumplimiento. Finalmente, agrega que no fue notificado con varios escritos, por lo que la jueza ejecutora los habría dejado en indefensión.

21. En la audiencia, el GAD de Pichincha sostuvo que prestó las facilidades a la Contraloría, quien “habría asumido la responsabilidad” respecto del pago indebido, pero sin que exista una resolución firme. La prefectura arguyó que, sin esta certeza, el GAD de Pichincha no puede iniciar la acción de repetición.

## **5. Cuestión previa**

### ***Sobre la forma en la que fue presentada la presente acción***

22. Las partes controvierten si la acción de incumplimiento fue presentada a petición de parte, o de oficio por la jueza ejecutora. Por un lado, el GAD de Pichincha sostiene que la jueza ejecutora elevó de oficio el expediente a la Corte Constitucional. Por otro, la jueza ejecutora sostiene que:

Mediante escritos de fecha 28 de marzo del 2019, 13 de febrero del 2023 [...] y 13 de marzo de 2023 [...] la accionante Elsa Fernández Sevilla, ha solicitado se [sic] sienta razón de incumplimiento de sentencia y se proceda conforme la Ley, y lo dispuesto en el artículo 162 y 163 de la LOGJCC.

23. Una vez revisados los escritos a los que la jueza hace referencia, la Corte verifica que la accionante no solicitó expresamente que se eleve el expediente a la Corte Constitucional. Tampoco es cierto que la accionante solicitó que se proceda conforme con “lo dispuesto en el Art. 162 y 163 de la LOGJCC” (normas sobre la acción de incumplimiento). La accionante únicamente solicitó que se proceda “conforme se señala en la ley”, pero sin hacer referencia expresa a los artículos 162 y 163 de la LOGJCC.
24. Por estas consideraciones, la Corte encuentra que la jueza ejecutora presentó la acción de oficio.

### ***Sobre los requisitos para la presentación de oficio***

25. A diferencia de lo que sostuvo el GAD de Pichincha (párrafos 12 y 20 *supra*), el juez ejecutor sí puede de oficio presentar una acción de incumplimiento. Para que ello proceda, la Corte debe verificar la concurrencia de dos requisitos: (i) que la sentencia no haya sido cumplida integralmente en un plazo razonable y (ii) que el juez ejecutor remita un informe argumentando la imposibilidad de la ejecución de la sentencia.<sup>7</sup>
26. El caso cumple con ambos requisitos. Respecto del primero, han transcurrido más de 8 años desde la emisión de la sentencia hasta la presentación de esta acción de

<sup>7</sup> CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

incumplimiento. A criterio de esta Corte, 8 años es un tiempo razonable en función de las medidas de reparación dispuestas en el caso concreto. Respecto del segundo requisito, los informes de 8 de mayo de 2023 y 7 de junio de 2023 contienen una enunciación clara de todas las medidas adoptadas por la jueza ejecutora y que, a pesar de ello, no se podría ejecutar la decisión. Los informes relatan la convocatoria de al menos dos audiencias de seguimiento de la ejecución, doce insistencias para el cumplimiento de la decisión (alguna de estas bajo la prevención de proceder conforme con el artículo 282 del COIP), y la disposición a la CGE para asistir en la determinación de responsabilidades. Además, relata que habiendo ejercido este accionar, no se ha cumplido con una de las medidas de reparación, pues el GAD de Pichincha, a pesar de que se identificaron los responsables de la erogación de valores, no cumplió con la medida de seguir el juicio de repetición en contra de los responsables. En tal sentido, se evidencia que existe una explicación de las razones por las cuales existiría una imposibilidad de ejecutar la decisión.

27. Al verificar que la jueza ejecutora sí cumplió con ambos requisitos, la Corte procederá con el análisis de fondo de la presente acción de incumplimiento.

## **6. Análisis**

28. En este tipo de acciones, a la Corte Constitucional le corresponde verificar si la entidad accionada cumplió la sentencia. Considerando que la sentencia contiene tres decisorios, la Corte plantea dos problemas jurídicos.

### **6.1. ¿Cumplió el GAD de Pichincha el decisorio 1 y 3 de la sentencia a tiempo?**

29. Esta Corte verifica que, tanto la jueza ejecutora,<sup>8</sup> la accionante del proceso de origen<sup>9</sup> y el GAD de Pichincha reconocieron que ambos decisorios se encuentran cumplidos. Ahora bien, la Corte no puede dejar de notar que dicho cumplimiento no sucedió a tiempo.
30. Sobre el decisorio 1, la sentencia contiene un plazo de 45 días para notificar la declaratoria de utilidad pública a la accionante y consignar el justo precio. Considerando que la sentencia data de 15 de julio de 2015, estas dos disposiciones debieron cumplirse hasta el 12 de septiembre de 2015. Dado que la notificación se realizó el 18 de diciembre de 2015<sup>10</sup> y la consignación del justo precio se efectuó recién

<sup>8</sup> Informe de la jueza ejecutora de 22 de junio de 2023.

<sup>9</sup> Escrito de 31 de julio de 2024, párrs. 11-12.

<sup>10</sup> Expediente de primera instancia, fs. 190.

el 8 de agosto de 2019,<sup>11</sup> el cumplimiento fue tardío, sin que el GAD de Pichincha haya justificado el retardo.

31. Sobre el decisorio 3, la sentencia no contiene un plazo. Ahora bien, mediante auto de pago de 21 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito otorgó 5 días para el pago de USD 47.880,<sup>12</sup> pero el pago recién se efectuó el 7 de septiembre de 2017.<sup>13</sup> En tal sentido, el cumplimiento también fue tardío, sin que el GAD de Pichincha haya justificado el retardo.
32. En conclusión, el GAD de Pichincha cumplió tarde los decisorios 1 y 3.

## **6.2. ¿Incumplió el GAD de Pichincha el decisorio 2 de la sentencia, en cuanto a su obligación de iniciar un juicio de repetición?**

33. El GAD de Pichincha reconoce que no inició un juicio de repetición, pero alega que no existe ningún incumplimiento por tres razones: (i) el segundo decisorio fue cumplido mediante la auditoría llevada a cabo por la Contraloría, (ii) al GAD de Pichincha no le corresponde la predeterminación de responsabilidad, menos la ejecución del Informe de la CGE, y (iii) no le era posible a la prefectura iniciar la repetición sin tener una “decisión en firme” de la Contraloría.
34. Sobre el primer (i) alegato, se constata que el segundo decisorio de la sentencia no ordenó que la CGE inicie una auditoría, sino que el GAD de Pichincha inicie un juicio de repetición. Haciendo ejercicio de la prerrogativa contenida en el artículo 21 de la LOGJCC,<sup>14</sup> la jueza ejecutora solicitó la asistencia de la CGE, en aras de que identifique a los servidores responsables y facilitar la ejecución de la decisión al GAD de Pichincha. Empero, la intervención de la CGE no implica el cumplimiento de la sentencia, menos deslinda la obligación del GAD de Pichincha de iniciar el juicio de repetición.
35. Sobre el segundo (ii) alegato, en efecto, solo la CGE tiene facultad de predeterminar responsabilidades. Sin embargo, la predeterminación de responsabilidad es distinta al juicio de repetición. La predeterminación es un trámite administrativo realizado por la CGE; mientras que el juicio de repetición es un procedimiento judicial que, le corresponde a la entidad responsable. A la CGE no le corresponde iniciar el juicio de repetición. Tampoco es correcto el argumento del GAD de Pichincha de que solo a la

<sup>11</sup> Expediente de primera instancia, fs. 446-7.

<sup>12</sup> Causa 17811-2016-01236, Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, auto de 21 de febrero de 2017.

<sup>13</sup> Expediente de primera instancia, fs. 240.

<sup>14</sup> LOGJCC, artículo 21: “La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal”. (énfasis añadido)

CGE le corresponde la ejecución del Informe de la CGE. Si bien ello es cierto, ni el juez ejecutor ni la sentencia disponen la ejecución de un informe de CGE, sino el inicio de un juicio de repetición.

- 36.** Sobre el tercer (iii) alegato, el inicio de una acción de repetición no depende de ninguna forma de actuaciones de la Contraloría. La entidad pública es la única obligada a realizar la investigación interna y posteriormente iniciar el juicio de repetición. Ni la LOGJCC ni la jurisprudencia de este Organismo<sup>15</sup> contemplan como pre requisito alguna resolución de la CGE.
- 37.** A mayor abundamiento, las tres razones planteadas por el GAD de Pichincha contradicen sus actuaciones dentro del proceso. En la audiencia de ejecución, el GAD de Pichincha aseguró a la jueza ejecutora que iniciaría el juicio de repetición apenas la CGE identifique a los responsables (párrafo 7 *supra*). Es contradictorio que, una vez que la CGE haya identificado a los responsables, el GAD de Pichincha ahora cambie de postura y alegue que a dicha entidad no le corresponde realizar un juicio de repetición.
- 38.** Asimismo, la Corte encuentra que el GAD de Pichincha incurrió en una manifiesta y reprochable negligencia en el cumplimiento del segundo decisorio. La CGE asumió todo el trabajo investigativo sobre los antecedentes fácticos en la erogación y la identificación de los servidores responsables. La investigación previa de la CGE facilitó el cumplimiento de la sentencia al GAD de Pichincha, de tal forma que únicamente debía iniciar el juicio de repetición, ya conociendo los hechos y los responsables. Aun con todos estos insumos, no lo ha hecho hasta la fecha de la presente sentencia.
- 39.** Finalmente, la Corte reconoce la debida diligencia adoptada que caracterizó a la jueza ejecutora, quien buscó siempre el cumplimiento del segundo decisorio, aun cuando la accionante de la acción de protección promovió más que nada el cumplimiento de los decisorios que sí la beneficiaban (como, por ejemplo, el pago del justo precio). Es así como la jueza ejecutora veló por los intereses públicos, a pesar de que el GAD de Pichincha buscaba eludir la responsabilidad de sus funcionarios.
- 40.** En conclusión, el GAD de Pichincha incumplió el decisorio 2 de la sentencia.

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 439-17-EP/23, 25 de enero de 2023.

## 7. Reparación

41. Correspondería a la Corte Constitucional ordenar al GAD de Pichincha que inicie el juicio de repetición, conforme con el decisorio 2 de la sentencia ejecutada. Sin embargo, por el transcurso del tiempo, esta medida es inejecutable.
42. La sentencia ordenó iniciar un juicio de repetición respecto de los montos erogados por el GAD de Pichincha.<sup>16</sup> La Corte identifica tres montos que fueron pagados por el GAD de Pichincha: el pago de USD 279.739 a los invasores, el pago de USD 47.880 a la accionante de origen por los perjuicios ocasionados por la negligente expropiación, y el pago de USD 159.273 a la accionante de origen por el justo precio del predio.
43. Ahora bien, conforme con el artículo 67 de la LOGJCC, la acción de repetición prescribe “en el plazo de cuatro años, contados a partir de la realización del pago total hecho por el Estado”. El primer pago fue realizado el 8 de abril de 2014,<sup>17</sup> el segundo pago fue realizado el 7 de septiembre de 2017,<sup>18</sup> y el tercer pago fue realizado el 8 de agosto de 2019.<sup>19</sup> En definitiva, cualquier acción de repetición, *prima facie*, estaría prescrita.
44. Si bien en principio, ante la imposibilidad jurídica, la Corte Constitucional podría dictar una medida equivalente al juicio de repetición, este Organismo no encuentra una medida que pueda tener efectos similares. Dado el largo transcurso del tiempo por la inacción del GAD de Pichincha, cualquier acción judicial o administrativa (al igual que la acción de repetición) está prescrita. El tiempo transcurrido también dificulta el juzgamiento de irregularidades acontecidas hace más de una década. De ahí que no exista otra alternativa que pueda subsanar la inejecutabilidad de la sentencia.
45. Ahora bien, el artículo 436.9 de la Constitución contempla como facultad de la Corte Constitucional la sanción del incumplimiento de las sentencias. Concordante, los artículos 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC establecen la destitución de los servidores públicos responsables del incumplimiento como medida sancionatoria.<sup>20</sup> Por ende, en este caso en concreto, si esta Corte no puede ordenar una acción de repetición o medida equivalente, le corresponde sancionar el incumplimiento de la sentencia constitucional a través de la destitución de los servidores públicos que permitieron la prescripción de la acción de repetición, impidiéndole al GAD de

---

<sup>16</sup> Los montos erogados también incluyen aquellos pagos posteriores a la sentencia. En virtud del artículo 67 de la LOGJCC, el juicio de repetición puede plantearse frente a aquellos montos que el Estado haya empleado en reparar las vulneraciones de derechos ordenadas en la misma sentencia.

<sup>17</sup> Expediente de primera instancia, fs. 28.

<sup>18</sup> Expediente de primera instancia, fs. 240.

<sup>19</sup> Expediente de primera instancia, fs. 446-7.

<sup>20</sup> Por ejemplo, CCE, auto de verificación 2-19-IC/23, 6 de octubre de 2023, decisorio 1 y 2.

Pichincha recuperar la erogación de los montos condenados al Estado por violación de derechos.

## **8. Responsabilidades individuales**

- 46.** La sección anterior concluyó que (i) el GAD de Pichincha incumplió el decisorio respecto del inicio del juicio de repetición, (ii) que dicha medida es inejecutable, por haber prescrito la acción de repetición, y (iii) que corresponde la destitución de los servidores responsables de dicho incumplimiento. Por ello, esta sección identifica a los servidores responsables de la prescripción de la acción de repetición.

### **8.1. Metodología e informes de descargo**

- 47.** De conformidad con el artículo 2.5.5.4 de la Resolución 08-DGSG remitida por el GAD de Pichincha, el patrocinio judicial en sede constitucional le corresponde a la Coordinación de Patrocinio Judicial. En tal sentido, el juez ponente requirió al GAD de Pichincha que entregue una lista con todos los servidores que laboraron en la Coordinación de Patrocinio Judicial desde el 2015 hasta la presente fecha, y que sigan en funciones. Tras la entrega del listado, la Corte identifica a trece servidores que cumplen con estas características.
- 48.** Al estar encargados de los juicios constitucionales, a alguno –o algunos– de ellos les correspondía la obligación de iniciar el juicio de repetición, y por lo mismo, serían responsables del incumplimiento de la sentencia. En aras de garantizar su derecho a la defensa, esta Corte solicitó a los trece servidores que indiquen si participaron en el proceso de origen, y que presenten sus descargos sobre el presunto incumplimiento, y otorgó un espacio en la audiencia para que defiendan sus actuaciones. A continuación se sintetizan los argumentos de los servidores.

#### ***Jesahel Cabezas Coque***

- 49.** En su informe de 22 de noviembre de 2024, el señor Jesahel Cabezas Coque reconoció que sí participó directamente en la acción de protección, y en la audiencia sostuvo que dicha participación la realizó en virtud de su calidad de procurador judicial del GAD de Pichincha, y no por sus propios derechos. En su informe ratificó todos los escritos presentados a su nombre, y en la audiencia ratificó todas las actuaciones de los abogados Diego Romero y Armando Aceldo.
- 50.** Respecto del incumplimiento de la sentencia, en su informe sostuvo que ha realizado todas las actuaciones tendientes al cumplimiento de la sentencia “con la revisión de la Contraloría en razón de sus potestades constitucionales”.

***Fredie Vega León***

51. En su informe de 22 de noviembre de 2024, el señor Fredie Vega León estableció que participó en la acción de protección, en su calidad de procurador síndico, y no por sus propios derechos. Además, ratificó todas las actuaciones de los abogados externos.
52. Respecto del incumplimiento, sostuvo que es la Contraloría a quien le corresponde iniciar las actuaciones a fin de determinar responsabilidades. En la audiencia agregó que incluso, la Contraloría “había ya sancionado, había determinado responsabilidades” y que habría emitido órdenes de reintegro.

***Jaime Guillén Jiménez***

53. En su informe de 22 de noviembre de 2024, el señor Jaime Guillén Jiménez sostuvo que patrocinó directamente la acción de protección hasta el 3 de marzo de 2016.
54. En su informe y en la audiencia, arguyó que realizó varias actuaciones en la acción de protección, por ejemplo, suscribió un informe sobre la audiencia. Agregó que la Contraloría estableció responsabilidades a los funcionarios, y que cumplió con la sentencia, al haber presentado una acción penal en contra de los invasores, por el presunto delito de estafa.

***Otros servidores***

55. Mediante escritos de 22 de noviembre de 2024, los servidores Fanny de Jesús Cabrera Zambrano, Jorge Washington Martínez Verdezoto, Alex Patricio Sambache Arévalo, María Victoria Proaño Chiriboga, Ximena Alexandra Gamboa Barrera, Digna Elizabeth Verdezoto Paredes, Blanca Rocío Barros Morillo, Rocío Alexandra Viera Salazar, José Albino Sinchire y Juan Eduardo Sacan Saetama presentaron un descargo similar. Ellos sostuvieron que no participaron de ninguna forma en la acción de protección, y que, por lo mismo, no les correspondía pronunciarse sobre el incumplimiento de la sentencia.

**8.2. Sobre el grado de involucramiento de los servidores**

56. Una vez revisado el expediente, la Corte encuentra verosímil lo alegado por los servidores identificados en el párrafo 55 *supra*, respecto de que no intervinieron en la acción de protección. En efecto, del expediente no consta ningún escrito que insinúe su involucramiento de los servidores en el proceso ni del audio de la audiencia. En este sentido, la Corte concluye que los diez servidores arriba mencionados no intervinieron de forma alguna en el proceso.

57. Por otro lado, los servidores que sí intervinieron en representación del GAD de Pichincha fueron los señores Jesahel Cabezas Coque, Freddie Vega León y Jaime Guillén Jiménez. Así lo reconocieron ellos expresamente en sus informes. Además, a fs. 388 y 431 del expediente, se desprende un escrito presentado por Jaime Guillén Jiménez y Jesahel Cabezas Coque (respectivamente), por lo que se evidencia que participaron a través de actos procesales.
58. Ahora bien, la Corte nota que el patrocinio de la prefectura fue ejercido principalmente a través de sus abogados externos, los señores Diego Romero Rivera y Armando Aceldo Gualli. No obstante, las actuaciones de los abogados externos son directamente atribuibles a los señores Jesahel Cabezas Coque, Freddie Vega León y Jaime Guillén Jiménez, por tres razones.
- (i) Estos servidores autorizaron a los abogados externos a participar en el proceso.
  - (ii) En la audiencia, los señores Jesahel Cabezas Coque y Freddie Vega León ratificaron todas las actuaciones de los abogados externos de forma general; y en lo particular, ratificaron el argumento de que el cumplimiento de la sentencia solo le correspondería a la Contraloría, y no a la prefectura, y que por lo mismo no estaban en la obligación de iniciar un juicio de repetición.
  - (iii) El señor Jesahel Cabezas estableció que mantenían reuniones con los abogados externos para discutir la estrategia del proceso, y que, como personeros de la prefectura, estaban facultados a cesar a los abogados externos en caso de considerar un ejercicio negligente del patrocinio judicial.
59. En conclusión, cualquier negligencia, dolo o mala fe procesal en la que hayan incurrido los abogados externos es directamente atribuible a los señores Jesahel Cabezas Coque, Freddie Vega León y Jaime Guillén Jiménez.

### **8.3. Individualización de responsabilidades**

#### ***Jesahel Cabezas Coque***

60. En la audiencia, el señor Jesahel Cabezas Coque ratificó el argumento de que únicamente a la Contraloría le corresponde predeterminar responsabilidades. Este argumento carece de sustento jurídico. Tal como se estableció en esta sentencia (párrafo 34 *supra*), la predeterminación de responsabilidad es distinta al juicio de repetición. La predeterminación es un trámite administrativo realizado por la CGE; mientras que el juicio de repetición es un procedimiento judicial que le corresponde a la entidad responsable. A la Contraloría no le competía iniciar el juicio de repetición

o el cumplimiento de la sentencia, ni tampoco el GAD de Pichincha dependía de un pronunciamiento de la Contraloría para iniciar la repetición.

61. Asimismo, el abogado Diego Romero Rivera (con el conocimiento y ratificación del señor Jesahel Cabezas Coque) insistió a lo largo del proceso de ejecución con el argumento señalado *ut supra*. Es inaceptable que, una vez que la jueza ejecutora conteste –correctamente– que al GAD de Pichincha le corresponde el juicio de repetición, la defensa de la prefectura se empeñe en insistir con este argumento claramente improcedente. Durante este vaivén entre el abogado Romero (bajo el aval del señor Jesahel Cabezas Coque) y la jueza ejecutora es que prescribió la acción de repetición.
62. Finalmente, cuando el juez ponente de la presente causa en la audiencia consultó sobre el estado actual del proceso penal en contra de los invasores (señores Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho) el señor Jesahel Cabezas Coque contestó que están impulsando la investigación previa. Ello es falso. Tras la intervención del señor Gonzalo Martínez Fernández, abogado de la actora del proceso de origen, este reveló que la mencionada investigación penal habría concluido por la prescripción de la acción penal. Esto es verificable de la revisión del proceso 17294-2023-03947G. En definitiva, esto evidencia que el señor Jesahel Cabezas Coque desconocía que la acción penal prescribió hace más de un año, lo cual reflejaría su completa negligencia y desinterés por los intereses de la prefectura.
63. En conclusión, el señor Jesahel Cabezas Coque es directamente responsable, en su calidad de servidor público, por la prescripción de la acción de repetición y el incumplimiento de la sentencia. Asimismo, es responsable por imposibilitar que la prefectura recupere los montos erogados en el marco de la acción de protección que originó la presente IS. Por las razones anteriores, corresponde la destitución del señor Jesahel Cabezas Coque, de conformidad con el artículo 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC.

***Jaime Guillén Jiménez***

64. Tanto en su informe como en la audiencia, el señor Jaime Guillén reconoció que sí participó de forma directa en la acción de protección de origen. Asimismo, estableció que su actuación para la recuperación de los montos erogados fue diligente, pues inició una acción penal por estafa en contra de los invasores, los señores Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho.
65. Esta explicación no alcanza para eximirlo de responsabilidades, por dos razones. Primero, la acción penal prescribió, conforme con el párrafo 62 *supra*. Segundo, la sentencia incumplida no ordenó el inicio de una acción penal, sino un juicio de

repetición. El señor Jaime Guillén no justificó por qué, en el marco de sus competencias, no inició el juicio de repetición al tenor de la sentencia.

- 66.** En conclusión, el señor Jaime Guillén Jiménez, en su calidad de servidor público, también es responsable del incumplimiento de la sentencia. De tal modo, corresponde la destitución del señor Jaime Guillén Jiménez, de conformidad con el artículo 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC.

***Fredie Vega León***

- 67.** Tanto en su informe como en la audiencia, el señor Fredie Vega reconoció que sí participó de forma directa en la acción de protección. Agregó que la Contraloría es la encargada de determinar responsabilidades, y que dicha institución “ya ha sancionado”.
- 68.** Este descargo tampoco lo exime de responsabilidad. Conforme ya fue mencionado, la sentencia de origen no ordenó la predeterminación de responsabilidades, sino el inicio de un juicio de repetición (que son acciones distintas).
- 69.** En conclusión, el señor Fredie Vega León, en su calidad de servidor público, también es responsable del incumplimiento de la sentencia. Por lo anteriormente expuesto, procede la destitución del señor Fredie Vega León, de conformidad con el artículo 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC.

***Sobre el resto de imputados***

- 70.** Respecto a los restantes diez servidores públicos, en efecto, no existe ninguna evidencia que los vincule con la acción de protección de origen. Por ello, estos funcionarios no son responsables del incumplimiento de la sentencia.

**9. Consideraciones adicionales**

- 71.** *Primero*, a esta Corte Constitucional le llama la atención el proceso expropiatorio realizado por el GAD de Pichincha. La entidad realizó el pago de USD 279.739 para adquirir “derechos posesorios”,<sup>21</sup> antes de pagar el justo precio por el dominio (no la posesión) a la verdadera propietaria del predio. Además, el justo precio pagado a los poseedores fue de USD 279.739, mientras que el justo precio pagado a la accionante por exactamente el mismo predio fue de USD 159.273. La Corte no encuentra una

---

<sup>21</sup> Expediente de primera instancia, fs. 26.

explicación para esta diferencia en los rubros. Por ello, corresponde un severo llamado de atención al GAD de Pichincha, principalmente a la Dirección de Compras Públicas.

72. *Segundo*, respecto de la sanción de destitución, las sentencias de la Corte Constitucional son obligatorias, y esta obligatoriedad se mantiene en el tiempo. En tal sentido para evitar un fraude al cumplimiento de esta sentencia y para que la medida de destitución tenga el alcance apropiado, el GAD de Pichincha no podrá volver a contratar a Jesahel Cabezas Coque, Jaime Guillén Jiménez y Fredie Vega León bajo ninguna modalidad.
73. *Tercero*, la Corte advierte la ocurrencia de bastas irregularidades a lo largo del proceso expropiatorio, y en la posterior renuencia del GAD de Pichincha en iniciar las acciones para recuperar los montos erogados. En tal sentido, corresponde que la Fiscalía General del Estado investigue la posible existencia de actos de corrupción o similares.
74. *Cuarto*, respecto de las alegaciones del GAD de Pichincha de que la jueza ejecutora los dejó en indefensión (párrafo 20 *supra*), la acción de incumplimiento no es la instancia para impugnar vicios procesales, pues para ello existen otros recursos ordinarios y acciones constitucionales.

## 10. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento **83-23-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de los decisorios 1 y 3 de la sentencia.
3. **Declarar** que el decisorio 2 es de imposible cumplimiento, debido a la negligencia del GAD de Pichincha, y los servidores mencionados en el decisorio *infra*.
4. **Destituir** a los señores Jesahel Cabezas Coque, Jaime Guillén Jiménez y Fredie Vega León, por ser los responsables directos del incumplimiento de la sentencia de la Unidad Judicial, y por haber permitido la prescripción de la acción de repetición. El GAD de Pichincha no podrá volver a contratarlos bajo ninguna modalidad. La destitución tendrá efecto inmediato desde la notificación de la presente sentencia. El GAD de Pichincha deberá informar sobre el cumplimiento de esta medida en diez días desde la notificación de

esta sentencia y deberá adjuntar la acción de personal de la desvinculación, bajo prevenciones de que, en caso de incumplimiento, la Corte procederá conforme con el artículo 86.4 de la Constitución.

5. **Lllamar severamente** la atención al GAD de Pichincha por su negligencia en el cumplimiento del decisorio 2.
6. **Lllamar severamente** la atención a la Dirección de Gestión de Compras Públicas del GAD de Pichincha, por haber erogado USD 279.739 sin un sustento.
7. **Ordenar** al GAD de Pichincha a crear un control histórico donde consten las causas judiciales llevadas por la entidad y los funcionarios que estuvieron a cargo de las mismas.
8. **Lllamar** la atención a los abogados Diego Romero Rivera y Armando Aceldo Gualli, también responsables directos por la prescripción de la acción de repetición. Oficiar al Consejo de la Judicatura para que investiguen el cometimiento de alguna infracción.
9. **Lllamar** la atención a los funcionarios del GAD de Pichincha que ya no se encuentran en funciones pero que debieron haber cumplido con lo ordenado en la sentencia.
10. **Ordenar** a la Fiscalía General del Estado que realice las investigaciones conforme con el párrafo 73 *supra*.
11. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura la amplia difusión de la presente sentencia.
12. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, un voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, el viernes 24 de enero de 2025 en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## **SENTENCIA 83-23-IS/25**

### **VOTO CONCURRENTENTE**

#### **Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), formulamos nuestro voto concurrente respecto de la sentencia 83-23-IS/25 (“**sentencia**”), emitida el 24 de enero de 2025, porque consideramos que **(i)** debía tener un alcance distinto con respecto a las personas encontradas como responsables frente al incumplimiento y porque **(ii)** estimamos pertinente ahondar en la facultad sancionatoria de destitución que la Constitución de la República de Ecuador confiere a la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus decisiones con respecto a servidores y servidoras públicas de elección popular.

#### **Sobre el alcance de las responsabilidades frente al incumplimiento**

2. La sentencia 83-23-IS/25 sancionó el incumplimiento del GAD de Pichincha de una medida ordenada en una sentencia constitucional de acción de protección emitida en 2015. La medida incumplida implicaba iniciar una acción de repetición para recuperar montos erogados por el GAD de Pichincha al haber pagado el justo precio de expropiación de un inmueble a quienes no eran sus legítimos propietarios.
3. Se determinó el incumplimiento de la medida porque el GAD de Pichincha no inició ninguna acción. En consecuencia, el GAD de Pichincha dejó pasar más de 4 años -que es el tiempo que la LOGJCC establece para poder presentar la acción de repetición- y trató de imputar su falta de accionar a la Contraloría General del Estado. En función de ello, la Corte declaró de imposible cumplimiento la medida de presentar una acción de repetición debido a la negligencia del GAD de Pichincha y sus servidores/as.
4. Frente a tal incumplimiento, la sentencia 83-23-IS/25, en lo pertinente, aplica la sanción de destitución de tres funcionarios del área legal del GAD de Pichincha que participaron en el proceso judicial sobre el cual versa el incumplimiento, siendo uno de ellos el procurador síndico. Además, la sentencia 83-23-IS/25 llama la atención a los abogados externos y oficia al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de alguna infracción de su parte. No obstante, la sentencia 83-23-IS/25 no plantea ningún tipo de sanción o llamado de atención a la máxima autoridad del GAD de Pichincha.

5. Naturalmente, los principales responsables de iniciar un proceso de carácter judicial y de hacer cumplir una decisión judicial están en el departamento jurídico, en este caso del GAD de Pichincha. Sin embargo, dado que la medida ordenada en la acción de protección implicaba iniciar la acción de repetición, nos parece que se debía considerar que la legitimación activa le correspondía a la máxima autoridad del GAD, a saber, su prefecta o prefecto.
6. El artículo 68 de la LOGJCC indica que la “máxima autoridad de la entidad responsable asumirá el patrocinio de esta causa a nombre del Estado y deberá interponer la demanda” de repetición. A su vez, el mismo artículo indica que si la entidad que ha reparado a la víctima se trata de un “Gobierno Autónomo Descentralizado”, debe intervenir “el representante legal de la institución”.
7. Los artículos 49 y 50 del COOTAD señalan que el prefecto o prefecta provincial “es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado provincial [...]” y que le corresponde ejercer “la representación legal del gobierno autónomo descentralizado provincial. La representación judicial la ejercerá conjuntamente con el procurador síndico”.
8. Entonces, los y las abogadas en un departamento legal de una institución e incluso su procurador/a síndico/a, actúan en representación de las máximas autoridades o representantes legales de la entidad. Siendo todas estas personas obligadas a cumplir con las sentencias pues las decisiones constitucionales no solo obligan a las partes procesales, sino a todos aquellos sujetos cuya acción u omisión es necesaria para que estas se cumplan.
9. En función de ello, dada la especificidad que otorga la LOGJCC a la legitimación activa para plantear una acción de repetición, nos parece que la sentencia 83-23-IS/25 debía valorar también la responsabilidad de las máximas autoridades del GAD durante todo el tiempo que se incumplió la medida. Si la LOGJCC expresamente señala que es la máxima autoridad quien debe “interponer la demanda” de repetición, la sentencia 83-23-IS/25 no podía obviar un pronunciamiento sobre la posible responsabilidad de las máximas autoridades del GAD, en vez de limitarse a declarar la responsabilidad del procurador síndico y dos funcionarios subordinados.
10. Para ello, era necesario que las máximas autoridades sean también incluidas en el pedido de informe de descargo que realiza el juez sustanciador con miras a evaluar la atribución de responsabilidad por parte del Pleno de la Corte. Dado que tal procedimiento no se realizó, y las máximas autoridades no tuvieron la posibilidad de defenderse, el Pleno no podría arribar a una decisión distinta de aquella a la que llegó la sentencia 83-23-IS/25. No obstante, dejamos sentado que a nuestro criterio era

necesario realizar el procedimiento para evaluar las presuntas responsabilidades de las máximas autoridades durante el tiempo del incumplimiento. El no hacerlo, envía el mensaje de que únicamente los subordinados/as pueden ser susceptibles de responsabilidad, y que las máximas autoridades pueden endilgar su responsabilidad endosando a sus subordinados.

11. Ahora bien, estamos conscientes de que las máximas autoridades en este caso, son autoridades de elección popular, por lo que consideramos necesario reflexionar sobre el alcance de la facultad sancionatoria de destitución que la Constitución le confiere a la Corte Constitucional, específicamente con respecto a funcionarios de elección popular, como en este caso las personas que ocupen la Prefectura.

**Sobre el alcance de la facultad sancionatoria de destitución que la Constitución de la República del Ecuador confiere a la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus decisiones cuando se trata de servidores/as de elección popular**

12. A la Corte Constitucional le corresponde hacer respetar y cumplir sus decisiones y de forma subsidiaria aquellas emitidas por los jueces y juezas constitucionales del país. La falta de cumplimiento de una sentencia constitucional constituye una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de ejecución de las decisiones. Esa vulneración, como cualquier otra, tiene consecuencias. De ahí que, cuando la Constitución consagra en su artículo 436.9 la facultad de la Corte Constitucional que ha sido traducida en la acción de incumplimiento, señala que la Corte ejercerá, entre otras atribuciones, la de conocer y **sancionar** el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.<sup>1</sup> Por su parte, la sanción frente al incumplimiento de una sentencia constitucional es clara y está establecida a nivel constitucional. El artículo 86.4 de la Constitución establece que las sentencias emitidas a propósito de garantías jurisdiccionales deben cumplirse, caso contrario:

Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de **servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo**, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley (énfasis añadido).

13. Del artículo citado se desprende que la Constitución no hace diferenciación alguna que permita sostener que servidores/as de elección popular están excluidos/as de su aplicación. Por el contrario, únicamente se refiere a “servidores o servidoras públicos”.

---

<sup>1</sup> Por su parte, los artículos 22 y 165 de la LOGJCC desarrollan la facultad de la Corte Constitucional de sancionar a los responsables y a las responsables del incumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales.

La propia Constitución, en su artículo 229, los define como “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”, del que forman parte, según el artículo 225, los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, así como las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, entre otras.

- 14.** Por tanto, conforme al mandato del constituyente, la sanción debe aplicarse independientemente de si la persona responsable proviene o no de elección popular. La inclusión de este mecanismo de sanción ante el incumplimiento de decisiones constitucionales refleja la especial importancia que la Constitución ecuatoriana otorga al cumplimiento de las sentencias constitucionales. El diseño constitucional ecuatoriano otorga a los derechos y sus garantías un rol medular para el funcionamiento del Estado. La inclusión de esta facultad responde posiblemente a la ausencia de mecanismos adecuados de cumplimiento de las resoluciones constitucionales en el régimen previsto en la Constitución Política de 1998.
- 15.** La facultad constitucional de sancionar el incumplimiento con destitución a las y los servidores/as públicos/as tiene también relación con el deber constitucional contenido en el artículo 208 que impone directamente a estos/as servidores/as la obligación de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. En un Estado de derechos como el ecuatoriano es indispensable que la Corte asuma su deber de hacer cumplir sus sentencias con la máxima rigurosidad, más aún cuando los obligados son servidores y servidoras públicas.
- 16.** La sanción de destitución que la Corte Constitucional impone como consecuencia del incumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional constituye la finalización de un procedimiento jurisdiccional dirigido a garantizar la ejecución de las decisiones jurisdiccionales definitivas de la justicia constitucional. Esta facultad que la Constitución otorga al Pleno de la Corte Constitucional de ninguna manera puede asimilarse a un procedimiento administrativo o a un procedimiento disciplinario. Para esta Corte es claro que a través de un sumario administrativo no es posible destituir a servidores y las servidoras de elección popular de la Función Ejecutiva,<sup>2</sup> pero también es claro que ningún servidor público está exento de las responsabilidades que se derivan del incumplimiento de una sentencia constitucional, y que según la Constitución pueden ser de naturaleza civil, penal o constitucional, todas ellas jurisdiccionales.

---

<sup>2</sup> Sobre este punto, por ejemplo, la Corte se pronunció respecto de presidentes/as o vicepresidentes/as en la sentencia 20-24-CN/25.

17. La facultad sancionatoria de destitución que la Constitución otorga a la Corte Constitucional se realiza por parte de un órgano de naturaleza jurisdiccional que, además, es el máximo órgano de administración de justicia constitucional, por lo que su ejercicio es plenamente concordante con los estándares interamericanos de la Corte IDH que se han referido a la incompatibilidad de las sanciones de inhabilitación impuestas por un órgano administrativo con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).<sup>3</sup> De hecho, la propia Corte IDH ha reconocido que la necesidad de garantizar la ejecución de las decisiones judiciales requiere “que su acatamiento sea forzoso y que en caso de que no sean obedecidas voluntariamente, puedan ser exigibles de manera coactiva”.<sup>4</sup> Para este propósito, el constituyente ecuatoriano facultó a la Corte Constitucional a conocer y sancionar el incumplimiento de cualquier sentencia o dictamen constitucional. La herramienta indicada en la propia Constitución para sancionar dicho incumplimiento es, en última instancia, la destitución del servidor público que ha incurrido en incumplimiento.
18. Como todo derecho, los derechos políticos no son absolutos y pueden ser regulados y establecerse requisitos para su ejercicio, por lo que el artículo 23.2 de la CADH establece un conjunto de condiciones bajo las cuales la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho. Adicionalmente, la Corte IDH<sup>5</sup> ha resaltado que esta norma establece estándares dentro de los cuales los Estados pueden y deben regular los derechos políticos siempre que se cumplan los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad. En función de ello, la CADH establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que los regulen de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.<sup>6</sup> En particular, la Corte Constitucional ha indicado que la CADH no limita la posibilidad de que la propia Constitución pueda establecer un mecanismo de sanción ante el incumplimiento de las decisiones definitivas del máximo órgano de administración de justicia constitucional.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C número 233, párrs. 104-109. Véase también Corte IDH. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C número 406, párr. 96.

<sup>4</sup> Corte IDH. Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2011, párr. 106.

<sup>5</sup> En el caso 2-19-IC, la Corte Constitucional tomó nota de que la Corte IDH ha considerado otras limitaciones a los derechos políticos distintas a las previstas en el artículo 23.2 de la CADH como convencionales. Así, en el caso Castañeda Guzmán vs. México respecto del requisito de que un candidato deba ser inscrito por su partido a fin de participar en elecciones y en la opinión consultiva OC-28/21 respecto de la prohibición de la reelección indefinida.

<sup>6</sup> Se puede revisar el caso 2-19-IC.

<sup>7</sup> *Ibid.*

- 19.** La Constitución ha establecido esta sanción tan severa como un reconocimiento de la gravedad de que implica el no acatar una sentencia que garantice los derechos consagrados en la Constitución. De ahí que las sentencias que emite la Corte en casos en los que evidencia un incumplimiento no deberían convertirse en meras declaraciones de que se produjo un incumplimiento, o limitarse a llamados de atención a las autoridades responsables. La consecuencia del incumplimiento, si aspiramos a que quienes estén obligados/as a cumplir se tomen en serio a la justicia constitucional, debería incluir la destitución de los responsables.<sup>8</sup> En nuestra opinión, casos como el presente, en el que el incumplimiento y sus consecuencias son tan evidentes, ameritan que la Corte se tome más en serio su facultad de sancionar el incumplimiento de las sentencias provenientes de garantías constitucionales.
- 20.** Como todo procedimiento jurisdiccional en el que se determinan responsabilidades, la facultad sancionadora de destitución debe estar precedida de un debido proceso en el que las personas responsables puedan ofrecer sus argumentos de descargo. No obstante, el origen democrático de una autoridad no le exime en absoluto de su obligación de ejercer su poder con sujeción al Estado de Derecho y bajo el imperio de la ley, en tanto, el juego democrático solamente es posible si todas las partes respetan los límites impuestos por la ley que permiten la propia existencia de la democracia. Por este motivo, la Corte Constitucional ya ha aplicado con anterioridad esta sanción ante el incumplimiento de decisiones definitivas por parte de funcionarios/as de elección popular y también respecto de aquellos que no tienen ese origen.<sup>9</sup>

### **Conclusión:**

- 21.** Si bien sobre los y las servidores/as de elección popular la sanción de destitución debería ser aplicada con extremo cuidado, estas autoridades no están fuera del ámbito de aplicación de la facultad sancionatoria que la Constitución otorgó a la Corte Constitucional. En consecuencia, consideramos que en este caso las máximas autoridades a cargo de la Prefectura debieron haber sido escuchadas en el marco de este proceso jurisdiccional con el fin de obtener elementos que permitan a esta Magistratura evaluar su responsabilidad y determinar si correspondía o no sancionar el incumplimiento de la medida ordenada en la sentencia constitucional de acción de

---

<sup>8</sup> Al respecto, la Corte Constitucional de Ecuador ha señalado que, de forma constante desde el año 2010, los artículos 436.9 y 86.4 de la Constitución deben interpretarse de forma sistemática y que las consecuencias y medidas en caso de incumplimiento son una herramienta fundamental para garantizar el respeto al Estado Constitucional de Derecho y el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente del derecho a la ejecución de la decisión. Auto de verificación 2-19-IC/23, 6 de octubre de 2023, párrs. 164-166.

<sup>9</sup> A propósito, están los casos 52-15-IS, 1219-22-EP o 2-19-IC. Si bien en el primer caso, restituyó a los servidores objeto de destitución, aquello se debió exclusivamente al conocimiento de información nueva que permitía concluir que sí habrían cumplido la medida a cumplir en ese caso.

protección emitida en 2015, por el que otros funcionarios del GAD están siendo destituidos.

22. En función de los argumentos expuestos anteriormente, con base en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dejamos sentada nuestra discrepancia.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 83-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 06 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 83-23-IS/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 83-23-IS/25 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se exponen a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción de incumplimiento propuesta de oficio por la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), como órgano jurisdiccional encargado de la ejecución del fallo de 15 de julio de 2015 dictado en el marco de una acción de protección. La garantía jurisdiccional de origen fue propuesta por Elsa Fernández Sevilla (“**accionante**”) en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha (“**GAD de Pichincha**”), quien alegó no haber sido parte de un proceso expropiatorio respecto de un bien inmueble de su propiedad y, consiguientemente, por no habersele pagado el justo precio.
3. Las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia presuntamente incumplida son:
  - 3.1. En el plazo de cuarenta y cinco días, el GAD de Pichincha notifique a la accionante con el acto administrativo respectivo para que ejerza su derecho de defensa, así como consigne el valor calculado como indemnización ante el respectivo juez competente, con la finalidad de que solucionado el litigio se proceda al pago respectivo a los legítimos propietarios en los porcentajes que correspondan y que acrediten documentadamente.
  - 3.2. El GAD de Pichincha ejerza el derecho de repetición respecto de los montos erogados por la administración y remita a las autoridades de control copias del expediente que ha ocasionado esta acción para que se determinen las responsabilidades de toda índole; para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución y artículos 20, 67 y siguientes de la LOGJCC.
  - 3.3. Como medidas de reparación económica, el GAD de Pichincha pague a la accionante un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados, que documentadamente justifique.

4. La decisión de mayoría, luego de analizar la ejecución de cada una de estas medidas, concluyó que el GAD de Pichincha cumplió defectuosamente los decisorios 1 y 3 por existir un retardo injustificado; e, incumplió el decisorio 2 por no haber presentado una acción de repetición que *prima facie* estaría prescrita. De tal manera, este Organismo aceptó la acción de incumplimiento y, al no encontrar una medida equivalente al juicio de repetición, sancionó el incumplimiento de la sentencia con la destitución de los servidores públicos que permitieron que prescriba aparentemente la acción.
5. Contrario a la decisión de declarar el imposible cumplimiento del decisorio 2, estimo que se debió analizar si esta medida era ejecutable por su propio diseño. Así, en lugar de centrarse en su inejecutabilidad por una presunta prescripción de la acción de repetición, considero que correspondía verificar si la medida de reparación ordenada por la Unidad Judicial era jurídicamente posible.
6. Al respecto, es importante recordar que la acción de repetición mantiene una doble finalidad.<sup>1</sup> Por un lado, esta acción especial busca recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo el patrimonio público; y, por otro, busca prevenir conductas antijurídicas atribuibles a funcionarios del Estado.<sup>2</sup>
7. Sobre su primera finalidad, el artículo 67 de la LOGJCC aclara lo siguiente en su parte pertinente:

Art. 67.- La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos.

[...]

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

8. De lo anterior, se extrae claramente que **(i)** cuando el Estado haya sido condenado a **reparar materialmente** a una persona en una garantía jurisdiccional por una vulneración de derechos, **(ii)** se deberá iniciar una acción de repetición para recuperar los **valores ya pagados por tal reparación**.

<sup>1</sup> CCE, sentencia 71-17-EP/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 33.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 439-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 29.

9. Ahora bien, luego de observar el decisorio de la sentencia impugnada, se verifica que el juez había ordenado que el GAD de Pichincha inicie una acción de repetición “respecto de los montos erogados por la administración”. A partir de ello, la decisión de mayoría identificó los siguientes montos que debían reclamarse mediante la aludida acción: **i)** pago de USD 279.739,00 a favor de los tenedores del inmueble por justo precio en el marco de una expropiación; **ii)** pago de USD 47.880,00 a favor de la accionante por gastos judiciales; y, **iii)** pago de USD 159.273,00 a favor de la accionante por justo precio producto de una expropiación.
10. En ese orden de ideas, estimo que no debió considerarse los pagos **i)** y **iii)** como parte del ejercicio de la acción de repetición. Toda vez que, tales rubros no fueron parte de una reparación económica ordenada por la Unidad Judicial como consecuencia de verificar la vulneración de derechos. Por un lado, el pago **i)** no fue parte del decisorio y tampoco constituía el pago de una indemnización por la vulneración de derechos; y, por otro lado, el pago **iii)** correspondió al trámite que la ley exige en la expropiación de un bien raíz, en cuanto al justo precio, que tampoco configuraba el pago de una indemnización por la vulneración de derechos.
11. Lo indicado en el párrafo anterior, desde mi punto de vista, se debió al mal diseño del decisorio 2 por la falta de claridad en su redacción y por una inexacta comprensión de la acción de repetición. Si bien coincido con el objetivo final de tal medida dictada por la Unidad Judicial –recuperación de valores pagados indebidamente–, estimo que la literalidad de la disposición no atendió correctamente la finalidad propia de la acción de repetición.<sup>3</sup> En tanto que, se habría obligado al GAD de Pichincha a repetir valores que no fueron parte de la reparación material.
12. En consecuencia, estimo que debió declararse la inejecutabilidad del decisorio 2 por razones jurídicas,<sup>4</sup> sin perjuicio de la sanción a los funcionarios que participaron en la garantía jurisdiccional de origen por su actuar negligente durante la tramitación del proceso. Así, a partir de la esencia de la medida dispuesta por la Unidad Judicial, como medida de reparación equivalente correspondía ordenarse al GAD de Pichincha que de manera inmediata proceda a recuperar la totalidad de los valores del pago **i)** que recibieron los tenedores del inmuebles sin mayor justificación,<sup>5</sup> como ya ha procedido esta Corte en anteriores ocasiones.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, párrs. 32 y 33.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 27 y 28.

<sup>5</sup> Esta Corte ha explicado que se podría sustituir excepcionalmente una medida de reparación ordenada en sentencia por una medida equivalente, cuando la primera sería inejecutable o inaplicable por imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico. CCE, sentencia 16-17-IS/20, 15 de enero de 2020, párr. 54.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 81 y 82.

13. Por todo lo expuesto, me aparto de la decisión de mayoría.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 83-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 19:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**