

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2023

**CASO 58-22-IS**

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

**SENTENCIA 58-22-IS/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento respecto de la sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección al evidenciar que la accionante incumplió con el requisito determinado en el artículo 164 de la LOGJCC, vinculado al plazo razonable para la remisión del expediente a esta Corte.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 5 de julio de 2021, la señora Luz de Jesús Gómez Pauta (“**actora**”), persona de la tercera edad y con una enfermedad de alta complejidad, presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (“**GAD-Cuenca o el Municipio**”) debido a que el 21 de febrero de 2008, el Municipio declaró la afectación de un predio perteneciente a la actora, debido al plan de urbanismo de Chaullabamba, ubicado en las calles Cultura Yumbo, sector Ampagoras parroquia Nuqui, del cantón Cuenca, sin que hasta la presentación de la demanda se haya procedido con la expropiación; o, de ser el caso con el levantamiento de la afectación. Además, alegó que el GAD-Cuenca a través de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (“**ETAPA EP**”) inició un proceso coactivo en su contra por la falta de pago de tributos prediales por el valor de US\$ 3309,07 dólares, lo cual a su criterio es absurdo porque el bien objeto de tributos no está a disposición de la actora, ya que, el mismo se encuentra afectado desde el año 2008. En esta misma línea, expuso que en virtud del proceso coactivo en mención, su pensión jubilar de 100 dólares ha sido retenida, lo que contraviene el artículo 371 de la Constitución. En atención a lo manifestado, la actora solicitó que se declare la vulneración a sus derechos constitucionales,<sup>1</sup> se deje sin efecto la resolución de afectación del predio de 21 de febrero

---

<sup>1</sup> La actora alegó la vulneración a los siguientes derechos: debido proceso en la garantía de motivación, derecho al buen vivir, igualdad y no discriminación, acceso a una vivienda digna, derecho a la propiedad, y seguridad jurídica.

de 2008, que se presenten las disculpas públicas a su favor; y, se dejen insubsistentes los valores pendientes de pago por contribución especial de mejoras del predio en mención.<sup>2</sup>

2. El 29 de julio de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Penal**”), aceptó la acción de protección,<sup>3</sup> declaró la vulneración a los derechos “a la seguridad jurídica, en relación al derecho a la propiedad y atención prioritaria conforme al Art. 35 de la Constitución de la accionante”, por parte del GAD-Cuenca y ETAPA EP. Como reparación integral dispuso que el alcalde se pronuncie respecto a la declaración de utilidad pública del bien; y, dejó sin efecto el proceso coactivo seguido por ETAPA EP en contra de la actora.

---

<sup>2</sup> La causa se signó con el número 01904-2021-00048.

<sup>3</sup> Al respecto, el Tribunal expuso: [...]en el caso concreto, han transcurrido más de doce años, sin que el GAD Municipal de Cuenca se haya pronunciado respecto de aquel plan establecido en la ordenanza pertinente y que ha generado la afectación del bien materia de litigio. Para tales efectos le corresponde al alcalde, de acuerdo a lo señalado en el Art. 447 en relación con el Art. 57 literal “I” del COTAD resolver la declaratoria de utilidad pública e interés social, pero como dejamos sentado no se ha pronunciado al respecto, a pesar de haber un informe técnico que sugiere aquello desde el año 2011, por lo que el Tribunal considera que ha pasado un tiempo más que razonable sin que la autoridad correspondiente se haya pronunciado al respecto, lo que indudablemente repercute en la situación particular de la accionante, quien de la documentación aparejada: cédula de ciudadanía, más una documentación del Ministerio de Salud, sobre una catarata senil, que da cuenta de un proceso, para la obtención del carné de discapacidad, se desprende ser una persona adulta mayor con una enfermedad visual, pues como hemos podido observar la afectación al predio de la accionante, si bien no está impedida de ejercer su derechos de disposición sobre el mismo, lo puede hacer con ciertas exigencias, así se deriva del Art. 68 de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, sin embargo, sus facultades de uso y goce se encuentran limitadas, conforme se observa del Artículo 67 de la misma ley; situación que se ha prolongado en el tiempo, sin que el administrado tenga plena seguridad hasta cuando pueda soportar aquella carga, pues como hemos indicado, una eventual declaratoria de utilidad pública por parte de la autoridad, cesa por ejemplo el pago de impuestos conforme el Art. 509 literal “e” del COOTAD. Luego indudablemente el proceso emprendido por ETAPA EP, de cobro de valores por concepto de tributos, contribución de mejoras, viene a constituirse, de la misma forma en una carga, que por el transcurso del tiempo ha generado en ella una situación de incertidumbre, generada por la administración, pues si bien ETAPA EP aduce que: a la accionante no se le ha negado lo peticionado a la entidad, pero le ha exigido un requisito, según el Art. 21 de la ordenanza del cobro de contribución de mejoras y su reglamento, justamente la declaratoria de utilidad pública, que es lo que la accionante viene reclamando su pronunciamiento, cuya omisión repercute en la seguridad jurídica y demás derechos conexos de la accionante, como el derecho a la propiedad. [...]En la especie, como habíamos acotado, si para la exoneración de las contribuciones de mejoras, se le impone la carga de presentar la declaratoria de utilidad pública, cuando aquello no depende de la accionante, aquella exigencia viene a ser desproporcionada, frente al hecho de que: la declaratoria de utilidad pública depende del alcalde de la ciudad conforme sus atribuciones ya señaladas en la norma, que es en donde radica la omisión de autoridad pública no judicial.

3. Los días 30 de julio y 03 de agosto de 2021, la actora<sup>4</sup> y ETAPA EP,<sup>5</sup> de manera independiente, solicitaron la ampliación y aclaración de la sentencia. El 06 de agosto de 2021, el Tribunal Penal negó los recursos.<sup>6</sup>
4. Los días 11 y 13 de agosto de 2021, ETAPA EP<sup>7</sup> y el GAD de Cuenca interpusieron individualmente recursos de apelación.
5. El 19 de octubre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación por parte de ETAPA EP y rechazó el recurso del Municipio, pues esa entidad fue la que “declaró la afectación del predio y pese al tiempo transcurrido no resuelve la situación jurídica de esa propiedad”, situación que vulneró los derechos a recibir atención prioritaria y especializada, la seguridad jurídica y al derecho a la propiedad. Como medidas de reparación, la Sala Provincial dispuso:

---

<sup>4</sup> La actora solicitó se amplíe la sentencia y se fije un plazo de ocho días para dar cumplimiento de la misma por parte del alcalde de Cuenca.

<sup>5</sup> ETAPA EP solicitó se aclare: 1. ¿De qué forma ETAPA EP, siendo una empresa pública, **con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión**, conforme así lo ordena el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, con la emisión de un título de crédito ha violado el derecho a la seguridad jurídica, en relación al derecho a la propiedad?

Existe oscuridad en la sentencia, pues, de su lectura, ETAPA EP estaría violentando el derecho a la propiedad, cuando según quedó explicado en el proceso la emisión de un título de crédito tiene como única finalidad la recuperación del costo ocasionado por la construcción de una obra pública en aplicación de las normas legales contenidas en el COOTAD y en la Ordenanza para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras en el cantón Cuenca.

2. ¿De qué forma ETAPA EP, con la emisión de un título de crédito ha violado el derecho a la seguridad jurídica, en relación a la atención prioritaria?

La emisión de un título de crédito en nada afecta al derecho a la propiedad y menos a la seguridad jurídica respecto del sujeto pasivo, ya que más bien esta seguridad se cumple con la aplicación de las normas citadas; las cuales son de obligatorio cumplimiento para la Entidad Pública [...].

<sup>6</sup> Al respecto, el Tribunal Penal expuso que el recurso de la accionante no es procedente. En cuanto al recurso de ETAPA EP., manifestó que:

[...] la sentencia se la debe observar como un todo integral, pues lo que está señalando el Tribunal es que: debido a la omisión de parte del alcalde de la ciudad de Cuenca, de acuerdo a sus facultades, afecta la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad de la accionante, luego en lo referente a dejar sin efecto, como consecuencia de aquella omisión, el proceso coactivo 2021-00572 seguido por pago de contribución de mejoras, el Tribunal de forma clara ha dejado sentado la potestad tributaria que tiene ETAPA EP y el control que del gasto tributario ejerce, pero aquella reparación se ha dispuesto en función del caso concreto, las normas relativas a la proporcionalidad y la forma de aplicarlo, en base al método de interpretación constitucional que consta en el Art. 3 numeral 2 de la LOGJCC (principio de proporcionalidad) que se destaca del contexto de la sentencia. [...].

<sup>7</sup> ETAPA EP., refirió que la sentencia dictada por el inferior no se encuentra motivada, pues, la entidad pública habría probado que respetó el ordenamiento jurídico y no vulneró los derechos constitucionales de la actora, ya que le solicitó que cumpla con el requisito previsto en el artículo 21 de la Ordenanza para el cobro de las contribuciones especiales del cantón Cuenca, así habría demostrado también que la actora cuenta con los servicios de agua potable y alcantarillado, por lo que, era adecuado el cobro de mejoras.

El señor Alcalde de la ciudad, debe pronunciarse en un plazo de 90 días sobre si procede o no a la declaratoria de utilidad pública y expropiación del bien de propiedad de la actora, si no lo hace en el término concedido, procederá dentro de los siguientes 30 días a levantar la afectación del inmueble. Se acepta parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los funcionarios de ETAPA EP., el proceso coactivo continuará, recobra toda su vigencia; y, por secretaría oficiase al Gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Juventud Ecuatoriana Progresista”. Ltda., para que dé cumplimiento estricto a lo ordenado en el numeral 3.8.4. de esta sentencia.<sup>8</sup>

6. Una vez ejecutoriada la sentencia, el 8 de noviembre de 2021, el Tribunal Penal ofició al alcalde del GAD-Cuenca a fin de que cumpla con la decisión emitida por la Sala Provincial; en cuanto a ETAPA EP., se “ordenó officiar a la Cooperativa ‘Juventud Ecuatoriana Progresista’, para que informe, en el plazo de diez días, en relación al cumplimiento de lo ordenado en sentencia del superior, pues se observa que: en esa instancia se ha oficiado a dicha dependencia financiera”. De igual modo, dispuso a la Defensoría del Pueblo del Azuay (“DP”) que lleve a cabo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, por lo que, dispuso a la DP remita un informe en el plazo de 10 días.
7. El 12 de noviembre de 2021, la cooperativa JEP informó que en la cuenta de ahorros correspondiente a la actora no se registran medidas cautelares ni retención de valores.
8. El 6 de diciembre de 2021, el Tribunal Penal agregó al expediente el primer informe de seguimiento presentado por la DP.<sup>9</sup> El informe recogía la información proporcionada por el Municipio vinculada al cumplimiento de la sentencia en los siguientes términos:

2. [...] La Dirección de Planificación Territorial [...] indica ‘... Mediante Resolución No. UP-037-2018 se habría realizado el anuncio del Proyecto denominado ‘PROYECTO DE APERTURA VIAL PARA EL SECTOR CHAULLABAMBA’ sin embargo es preciso mencionar que en dicho proyecto solo se considera la calle Yumbo hasta la intersección con la calle Cultura Manteña por lo que, no existe anuncio de proyecto sobre el predio objeto de la causa en este contexto, considerando que la afectación vial en los predios, resulta ser de suma importancia para la posterior ejecución de obras de infraestructura, dotación de

<sup>8</sup> El apartado 3.8.4 de la sentencia fijó: [...] es necesario citar el contenido del artículo 371 inciso final de nuestra Constitución: “Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos”. Consta que en este caso, el juez de coactivas de ETAPA EP ordenó al dictar el auto de pago, se proceda a la retención de fondos, depósitos o inversiones de la coactiva, pero aquella medida no puede ejecutarse respecto a las transferencias que recibe la actora Luz de Jesús Gomez Pauta en la cuenta de ahorros N ° 406020437908, de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Juventud Ecuatoriana Progresista”. Ltda., provenientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

<sup>9</sup> Este documento ingresó al Despacho del Tribunal Penal el 2 de diciembre de 2021.

servicios básicos y la conexión con otros sectores de la ciudad, esta Dependencia en base al Art. 447 del COTAD, ha determinado que el trámite de expropiación del predio afectado por la planificación vial de la planificación denominada 'PLAN PARCIAL DE URBANISMO DE CHAULLABAMBA APROBADO POR EL ILUSTRE CONCEJO CANTONAL EN SESIÓN REALIZADA EL 21 DE FEBRERO DE 2008 Y POSTERIORMENTE, DE ACUERDO A LA 'ACTUALIZACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE URBANISMO ECOVILLA CHAULLABAMBA' APROBADO EL 8 DE MAYO DE 2014 'NO SE OPONE CON LA PLANIFICACIÓN VIGENTE, por tanto, se sugiere se continúe con los trámites pertinentes que permitan cumplir con el proceso, de acuerdo a sus competencias. [...]

9. Adicionalmente, el GAD-Cuenca habría solicitado a la actora entregue una copia de la escritura y del certificado del registro de la propiedad de su bien, a fin de seguir el trámite correspondiente a la declaración de utilidad pública, lo que fue atendido por la actora el 04 de octubre de 2021 e informado al Tribunal Penal el 9 de diciembre de 2021.
10. El 14 de diciembre de 2021, el Tribunal Penal corrió traslado de la información de la actora a las partes y ofició a la DP para que presente un informe de seguimiento en 30 días.
11. El 13 de enero de 2022, la actora expuso que debido a la falta de pronunciamiento por parte del Alcalde de Cuenca, se ordene el levantamiento de la afectación al bien inmueble conforme a la sentencia constitucional. El 17 de enero de 2022, el Tribunal Penal puso en conocimiento del GAD-Cuenca y la DP la solicitud en mención y dispuso a la entidad accionada que dé cumplimiento a la sentencia “en los tiempos concedidos, a lo ordenado en la sentencia de segunda instancia”; y, recordó a la DP su obligación de presentar su informe de cumplimiento.
12. El 19 de enero de 2022, la actora requirió al Tribunal Penal se sienta razón respecto al cumplimiento de la sentencia por parte del Municipio, lo que fue atendido el 21 de enero de 2022, por parte del secretario del Tribunal, indicando que “el accionado no ha dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia de segunda instancia”. Ese mismo día, la actora, solicitó que se ordene el levantamiento a la afectación del bien inmueble pues los plazos para el cumplimiento de la sentencia habían fenecido.
13. El 24 de enero de 2022, el Tribunal Penal corrió traslado del requerimiento de la actora, insistió al Municipio cumpla con la sentencia constitucional; y, recordó a la DP emitir su informe de seguimiento. Ese mismo día, la DP ingresó su segundo informe de seguimiento a la sentencia, que contenía la información remitida por el GAD-Cuenca. Esta documentación fue puesta en conocimiento de las partes procesales mediante providencia de 26 de enero de 2022.

14. El 25 de enero de 2022, la actora solicitó se sienta razón respecto a “cuando (sic) se cumplen los 30 días entregados a la entidad accionada para que proceda a levantar la afectación del inmueble” considerando que, “se tomará en cuenta que los 90 días plazo que tenía para pronunciarse sobre la procedencia de la declaratoria de utilidad pública **feneció el día 17 de enero de 2022**” (énfasis en el original). Al respecto, el 26 de enero de 2022, el Tribunal Penal expuso: “la determinación de la fecha exacta de cuando se cumple el término en mención, es un aspecto jurídico que no le compete al secretario, empero de aquello, se recalca que. La entidad (sic) accionada tiene la obligación de tener en cuenta aquel tiempo que se encuentra en curso”.
15. El 01 de febrero de 2022, el GAD-Cuenca presentó un informe respecto al cumplimiento de la sentencia, en el cual expuso que respecto al trámite de expropiación del bien de la actora el director general de planificación territorial del GAD Municipal no se opone al mismo, por lo que el Municipio se encontraría realizando las gestiones correspondientes. Esta información fue puesta en conocimiento de la actora el 7 de febrero de 2022, quien el 8 de febrero de 2022, cuestionó el informe del GAD-Cuenca y solicitó se ordene que en el plazo ordenado por la sentencia de apelación se proceda a levantar la afectación a su bien.
16. El 10 de febrero de 2022, el Tribunal Penal expuso que el término para la ejecución de la sentencia se encontraba recurriendo y dispuso al GAD-Cuenca que cumpla con la sentencia constitucional, de igual modo, ofició a la DP para que informe sobre el seguimiento de la sentencia.
17. El 16 de febrero de 2022, la actora solicitó al actuario del Tribunal Penal se sienta razón respecto a si el término de 30 días determinado en la sentencia de apelación para levantar la afectación de su bien inmueble precluyó, y, si el Municipio dio cumplimiento a la sentencia. Sobre esto, el 21 de febrero de 2022, el Tribunal Penal indicó que la cuantificación le corresponde a la judicatura, por lo que, el pedido devino en improcedente; sin embargo, se dispuso al actuario sienta razón respecto al cumplimiento por parte del Municipio, lo que fue acatado el 22 de febrero de 2022, indicándose que no existe constancia del cumplimiento de la decisión.
18. El 22 de febrero de 2022, la actora solicitó al Tribunal Penal la destitución del alcalde, se ponga en conocimiento de la Fiscalía General del Estado el proceso a fin de que se investigue a los funcionarios públicos que conocieron de la causa; y, solicitó que el proceso sea remitido a la Corte Constitucional en virtud de los artículos 162, 163 y 164

de la LOGJCC. Ese mismo día, la judicatura corrió traslado de la solicitud al Municipio a fin de que se pronuncie en el término de 8 días; y, vencido ese tiempo, indicó se pronunciaría.

19. El 22 de febrero de 2022, el GAD-Cuenca indicó que no contaba aún con la información requerida, por lo que, el Tribunal Penal en providencia de 23 de febrero de 2023, extendió el término a 12 días. El 24 de febrero de 2022, la accionante presentó un escrito indicando que los tiempos fijados en la sentencia se han incumplido, por lo que, se debía levantar la afectación a su inmueble, además insistió en su pedido de 22 de febrero de 2022.
20. El 07 de marzo de 2022, la DP entregó su tercer informe de seguimiento el cual contenía documentación proporcionada por el GAD-Cuenca en el que se indicaba que se estaba ejecutando la sentencia. Esta información fue puesta en conocimiento de la actora el 10 de marzo de 2022.
21. El 11 de marzo de 2022, la actora solicitó se atiende su pedido de 22 y 24 de febrero de 2022. El 15 de marzo de 2022, el Tribunal Penal convocó a las partes al desarrollo de una audiencia, la cual se fijó para el 21 de marzo de 2022. El 23 de marzo de 2022, el Tribunal Penal emitió un auto en los siguientes términos:

[...] que de acuerdo a la información proporcionada por el GAD Municipal de Cuenca, quien indicó que necesitaban de 30 días adicionales para poder concretar la declaratoria de utilidad pública, sobre el bien de la señora Luz de Jesús Gómez, que: a partir de la realización de la audiencia, si en el plazo solicitado no se cumple con la declaratoria de utilidad pública, comenzará a regir una multa compulsiva diaria para los funcionarios que estén incurriendo en la negligencia, multa del 5 % del salario básico unificado del trabajador en general, no obstante, se hacen las siguientes precisiones: 1.- El GAD Municipal ha manifestado, de acuerdo a las potestades administrativas, que se está formando un acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, aduciendo que faltan informes del departamento de avalúos y catastros, es decir, el Tribunal verifica que: el GAD Municipal de Cuenca está cumpliendo con la sentencia, por cuanto así lo ha expresado su defensor en audiencia, así como se ha constatado, todas las comunicaciones que el GAD Municipal de Cuenca ha hecho conocer a este Tribunal, que obran del proceso, sin embargo, la accionante a través de su defensa insisten en que se provea lo solicitado en los escritos presentado en fechas 22 y 24 de febrero de 2022, es decir, sobre la solicitud de remisión del proceso a la Corte Constitucional y sobre la solicitud de levantar la afección al bien inmueble de la accionante. En tal sentido, el Tribunal ha realizado dentro de sus competencias las diligencias posibles para que el cumplimiento de la sentencia constitucional se concrete, emplazando al GAD Municipal de Cuenca que cumpla con lo ordenado en sentencia de segunda instancia ya ejecutoriada, empero de aquello, compareciendo a audiencia la entidad accionada ha comunicado lo pertinente desde su punto de vista, conforme se ha indicado, sin embargo, al haber un pedido expreso en audiencia, en relación a lo señalado en el Art. 162, 163 y 164 de la LOGJCC, no se dispone su remisión por cuanto se recalca, la entidad accionada ha manifestado estar

cumpliendo con la dispuesto (sic) en sentencia de segundo nivel y se ha verificado tal situación; luego de ello, si cumplido el tiempo que la Municipalidad de Cuenca ha requerido para concretar la declaratoria de utilidad pública, no lo ha hecho, el Tribunal procederá conforme a lo ya indicado y lo señalado en la Ley, en torno a lo solicitado por la defensa de la accionante. Confiérase las copias certificadas del proceso [...].

22. El 23 de marzo de 2022, la actora presentó un escrito en el que expresaba su desacuerdo con el tiempo otorgado por el Tribunal Penal a la entidad accionada para el cumplimiento de la sentencia constitucional; y, en ese sentido, requirió que el expediente sea remitido a este Organismo a fin de que se verifique el cumplimiento de la decisión.
23. El 25 de marzo de 2022, el Tribunal Penal a fin de atender el pedido de la actora, le requirió que aclare “sí (sic) su pretensión es que: se le otorgue otro plazo a la entidad accionada para levantar la afectación al terreno y no declarar de utilidad pública al mismo, o sí en la posición tomada por la entidad accionada, de emprender el trámite de declaratoria de utilidad pública, radica el incumplimiento de la sentencia”.
24. El 28 de marzo de 2022, la actora insistió en que se envíe el expediente a la Corte Constitucional y que los jueces del Tribunal Penal adjunten un informe en torno al cumplimiento de la sentencia constitucional. Al respecto, el 31 de marzo de 2022, el Tribunal Penal remitió esta solicitud al Municipio y determinó que en el momento oportuno remitiría el expediente a la Corte conjuntamente con su informe.
25. El 04 de abril de 2022, el GAD-Cuenca presentó un escrito en el que se oponía a la solicitud de la actora, pues la directora de avalúos y catastros había puesto en conocimiento del Alcalde el expediente del trámite de declaratoria de expropiación del bien de la actora.
26. El 6 de abril 2022, el Tribunal Penal emitió su informe en torno al cumplimiento de la sentencia de 19 de octubre de 2021; y, remitió el expediente a la Corte Constitucional para que se analice el incumplimiento de la misma por parte del GAD-Cuenca.
27. El 12 de abril de 2022, ingresó el expediente a este Organismo, se signó con el número 58-22-IS; y, debido al sorteo electrónico de la causa, su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
28. Con fechas 19 de abril, 6 de mayo, 1 y 15 de junio, 11 de agosto de 2022 y 20 de marzo de 2023, la accionante presentó escritos ante este Organismo.



29. El 2 de agosto de 2023, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa, requirió a las entidades involucradas en la acción de protección y Tribunal de Garantías Penales del cantón Cuenca un informe respecto al cumplimiento de la sentencia.
30. El 7 de septiembre de 2023, el Tribunal Penal remitió su informe de descargo; y, el 15 de septiembre de 2023, se remitió una actualización.

## **2. Competencia**

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

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

### **3.1. Argumentos de la accionante**

32. En su escrito de 19 de abril de 2022, la accionante refiere los antecedentes que dieron origen a la acción de protección, expone las acciones que ha llevado a cabo el Tribunal Penal para ejecutar la sentencia constitucional, sin que la misma haya sido acatada por el GAD-Cuenca. Además, refiere que la Municipalidad al no haber declarado de utilidad pública el bien afectado dentro del término fijado en la sentencia constitucional (90 días) debía levantar la afectación que recae sobre el mismo, inclusive porque en palabras del GAD-Cuenca el “Proyecto de apertura vial para el sector de Chaullabamba” no afectaría el predio de la accionante.
33. Posteriormente, en su escrito de 20 de marzo de 2023, la accionante expuso que ha solicitado en varias ocasiones la ejecución de la sentencia constitucional al Tribunal Penal, sin embargo, la mentada judicatura en enero de 2023 habría mencionado que “se encuentran supeditados a la decisión que la Corte Constitucional tome en el asunto, en torno efectivamente, si la sentencia se incumplió o no, o no se cumplió integralmente o adecuadamente”, lo que es contrario a la jurisprudencia constitucional que indica que la acción de incumplimiento es subsidiaria y son los jueces de instancia los encargados de la ejecución de sentencias.

34. Menciona que el 07 de abril de 2022, fuera del plazo fijado en la sentencia de apelación, el GAD-Cuenca declaró de utilidad pública el bien de la accionante, resolución a su criterio inmotivada, pues señala

‘...sin embargo es preciso mencionar que en dicho anuncio solo se considera la calle Yumbo hasta la intersección con la calle Cultura Manteña, por lo que, no existe anuncio de proyecto sobre el predio objeto de la causa...’, entonces, el ente municipal SOLO cambió la figura **antes:** el cuerpo de terreno de (sic) encontraba afectado (año 2008), **ahora:** el cuerpo de terreno se encuentra con ‘declaratoria de utilidad pública (año 2022).’.

35. En este sentido, considera que el GAD-Cuenca debe levantar las afectaciones que recaen sobre el bien inmueble, ya que “el superior NO ordenó que declaren de utilidad pública el inmueble de mi propiedad cuando el funcionario municipal crea conveniente, SINO QUE LE ENTREGÓ UN PLAZO Y TÉRMINO FATAL (...).” (Énfasis en el original).
36. En ese orden de ideas, la accionante solicita que: i) Se declare el incumplimiento total de la sentencia constitucional, dictada por la Sala Provincial; ii) De conformidad con los artículos 86 número 4 de la CRE y 22 número 4 de la LOGJCC se disponga la destitución de Pedro Renán Palacios Ullauri, alcalde de la ciudad de Cuenca, y de los funcionarios públicos que han incumplido la sentencia; iii) Se disponga al alcalde de la ciudad de Cuenca, levantar la afectación que pesa sobre su bien inmueble, conforme lo dispuesto en la sentencia constitucional; iv) Se ordene como una nueva medida de reparación integral, que el Municipio repare económicamente a la accionante, pues desde el año 2008 no ha podido disponer el bien inmueble, de no ser otorgada la solicitud en mención, solicita se fije otra medida compensatoria a su favor por parte del GAD-Cuenca; v) Con sustento en el artículo 22, numeral 1 de la LOGJCC se inicie el procedimiento correspondiente en contra de los funcionarios públicos responsables del incumplimiento de la sentencia; y, vi) Se disponga a la FGE el inicio de las investigaciones en contra del alcalde de Cuenca por el presunto cometimiento de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

### 3.2. Informe de las autoridades judiciales accionadas y de la entidad demandada en el proceso de acción de protección

37. El Tribunal Penal, al remitir el proceso a este Organismo, emitió su informe de descargo en el cual expuso las acciones llevadas a cabo para la ejecución de la sentencia constitucional, entre los cuales se concreta el desarrollo de una audiencia,

[...] en la cual el GAD Municipal por medio de su abogado informó que se está dando trámite a la declaratoria de utilidad pública, pero al parecer dicho trámite requiere de informes de algunos departamentos y para lograr aquello, solicitó se le conceda un plazo de 30 días adicionales para concretar el trámite, a lo cual la parte accionante adujo que, los tiempos habían discurrido en demasía, por lo que solicitaba que se dé respuesta a los escritos de fechas 22 y 24 de febrero de 2022. A lo que el Tribunal, debido a que el GAD Municipal informó estar realizando el trámite para la declaratoria de utilidad pública, conforme el Art. 447 del COOTAD, decidió acoger dicho pedido, en relación a los 30 días adicionales para cumplir la sentencia so pena de no hacerlo comenzaría a regir una multa compulsiva, sin embargo la parte accionante, manifiesta su posición, consistente en que el proceso debe remitirse a la Corte Constitucional, porque al haberse concedido los tiempos por parte de los jueces de segunda instancia, los mismos han fenecido, que la declaratoria de utilidad pública ya no corresponde sino el levantamiento de la afección del inmueble, lo cual tampoco ha sucedido hasta el momento.

**38.** Además, expusieron que, a su criterio,

el cumplimiento de la sentencia se encuentra vinculado a los tiempos otorgados por los jueces de segunda instancia, los cuales ya han discurrido en su totalidad, sea para pronunciarse en relación a la declaratoria de utilidad pública, o en su defecto para levantar la afectación al inmueble de la accionante, los mismos que por información del GAD Municipal obedecen a meros trámites burocráticos de los funcionarios relacionados a los departamentos involucrados en el tema a más de un retraso en dicho trámite, por cuanto la accionante, no entregaba las escrituras públicas del terreno en mención, en suma entonces, el argumento principal sobre el cual se genera el incumplimiento de la sentencia es, que al estar sujeta a plazos, la tramitación burocrática de los actos administrativos pertinentes, ha coadyuvado a la falta de concreción de lo dictaminado en sentencia constitucional de segunda instancia.

**39.** Posteriormente, los días 18 de agosto y 07 de septiembre de 2023, la judicatura remitió un informe actualizado respecto a las acciones llevadas a cabo para la ejecución de la sentencia constitucional. Al respecto, se menciona que el GAD-Cuenca habría declarado la utilidad pública del bien inmueble, sin embargo, el pago del justo precio no se concretaba, por lo que, el 13 de julio de 2023, el Tribunal Penal habría llevado a cabo una audiencia pública con la finalidad de tratar el pago de la indemnización por la afectación al bien, en la cual

[...] el abogado de la entidad accionada Dr. Boris Zhañay, de forma expresa manifestó que han inducido a error al Tribunal, que no se va a poder cancelar la indemnización, ni efectuar un pago por consignación, porque en aquel proceso se debe tener una cabida o superficie del terreno correctamente delimitado, que la cabida del terreno no corresponde según los informes pertinentes, en resumen, manifestó que no se va a cumplir con la indemnización [...].

40. En atención a lo manifestado, el Tribunal Penal el 8 de agosto de 2023, otorgó al GAD-Cuenca 30 días, para que “se realicen todos los trámites y actos pertinentes para que se levante la afectación que pesa sobre el terreno, es decir, que dentro de esos 30 días, dicha afectación debe estar levantada”.
41. El Tribunal Penal mencionó que ha llevado a cabo las acciones pertinentes a dar cumplimiento a la sentencia constitucional, antes y después de que la causa sea remitida a este Organismo; y, que luego de la emisión del acto administrativo de declaración de utilidad pública, el cual se presume legítimo, fue sorprendido con la alegación vertida en el párr. 39 ut *supra*, por lo que, ordenó se levante la afectación al bien inmueble de la accionante y ofició a la FGE para que se inicie una investigación a la Municipalidad “por inducir a error” al Tribunal, que en voto de mayoría de fecha 24 de marzo de 2023, consideró que la sentencia fue acatada integralmente.
42. Finalmente, el 15 de septiembre de 2023, el Tribunal Penal informó a este Organismo que el GAD-Cuenca mediante sesión de 5 de septiembre de 2023, resolvió dar cumplimiento a la sentencia constitucional, por lo que, levantó la afectación al bien de la accionante.

#### 4. Consideraciones previas

43. Previo al pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se considera oportuno determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.<sup>10</sup>
44. Así, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) ante el juez ejecutor. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si, se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

##### **4.1. La accionante ¿cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?**

---

<sup>10</sup> En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20

45. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de parte y ante el juez ejecutor están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: i) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional y ii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
46. El primer requisito se relaciona con el deber que tiene la persona afectada de solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
47. El segundo requisito vinculado al plazo razonable para la remisión del expediente a esta Corte, debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, es decir, este requerimiento no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.<sup>11</sup>
48. Al respecto, se debe recordar que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.<sup>12</sup> En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.<sup>13</sup>
49. En este sentido, si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la misma ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
50. En el presente asunto, respecto al primer requisito, se evidencia que la accionante solicitó la remisión del expediente constitucional conforme a las normas que regulan esta acción el 22 de febrero de 2022, es decir, se cumple con el requisito en mención.

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre 2023, párr. 22.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre 2023, párr. 23.

51. Ahora, sobre el segundo requisito, esta Corte observa que la sentencia cuyo cumplimiento se persigue fue emitida el **19 de octubre de 2021**, misma que se ejecutorió por el ministerio de la ley debido a la no interposición de recursos horizontales. Posteriormente, el **8 de noviembre de 2021**, el Tribunal Penal avocó conocimiento de la causa y ofició a los responsables de la ejecución de la sentencia den cumplimiento a la misma. El **22 de febrero de 2022**, la accionante solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional, pues a su criterio no se habría cumplido con la sentencia de la Sala Provincial. Al respecto, este Organismo observa que la sentencia constitucional bajo análisis modificó la medida de reparación fijada en la sentencia de primer nivel al determinar tiempos para su ejecución, disponiendo: “El señor Alcalde de la ciudad, debe pronunciarse en un plazo de 90 días sobre si procede o no la declaratoria de utilidad pública y expropiación del bien de propiedad de la actora, si no lo hace en el término concedido, procederá dentro de los siguientes 30 días a levantar la afectación del inmueble”.
52. La medida en mención contenía dos obligaciones sujetas a periodos temporales, los cuales debían ser considerados, tanto por la accionante, como por la judicatura para la ejecución de la causa. Adicionalmente, si no se cumplía la primera condición (esto es la declaratoria de utilidad pública del bien) dentro del tiempo fijado (90 días), el GAD-Cuenca debía en 30 días levantar la afectación del bien inmueble. Ahora bien, este Organismo identifica que la accionante incumplió con el segundo requisito fijado para la tramitación de la acción de incumplimiento, pues desconoció los términos determinados en la sentencia de apelación para la ejecución de la misma.
53. Así, se observa que desde la fecha de la sentencia de apelación hasta la solicitud de remisión del expediente constitucional pasaron 87 días; es decir, no fenecía el tiempo fijado para la declaración de utilidad pública dictaminado en la sentencia de apelación que debía ser ejecutada, por tanto, el requerimiento de la accionante inobservó el segundo requisito fijado para la tramitación de la acción de incumplimiento, limitando así la posibilidad de actuación del tribunal ejecutor respecto al cumplimiento de la sentencia constitucional.
54. Adicionalmente, este Organismo considera que la declaración de utilidad pública de un bien inmueble se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos legales para su emisión, sin embargo, al existir una sentencia constitucional, las autoridades encargadas del cumplimiento de la misma, deben ejecutar las acciones para acatar estas decisiones dentro de los tiempos fijados en la sentencia. Empero, es posible que existan cuestiones que generen una imposibilidad de cumplir con los mismos, ante esto, los jueces

ejecutores en atención al artículo 21 de la LOGJCC deberán emplear todas las acciones para que se cumpla con la sentencia en un plazo razonable.

55. En el caso bajo análisis, se evidencia por un lado que, la accionante no esperó un plazo razonable para que el Tribunal Penal ejecute la primera condición fijada en la sentencia de la Sala Penal; y por otro, su solicitud devino en prematura respecto a la segunda condición fijada en la sentencia de apelación, la cual se relacionaba con el levantamiento de la afectación del bien inmueble ante la no declaratoria de utilidad pública dentro de los 90 días. Consecuentemente, la accionante incumplió con el requisito fijado en párr. 47 *ut supra*.
56. Finalmente, se debe recordar que la acción de incumplimiento es subsidiaria porque la ejecución de las sentencias les corresponde, en primer lugar, a los jueces de instancia que las dictaron; y, solo si –a pesar de ordenar las diligencias encaminadas a su cumplimiento– no pueden ejecutar sus decisiones, corresponde remitir a la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, el expediente y el informe para que sustancie dicha garantía jurisdiccional.
57. De los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, se tiene que el plazo razonable para que el juez de instancia realice las medidas necesarias dirigidas a ejecutar la sentencia es uno de los presupuestos esenciales de la subsidiariedad de la acción de incumplimiento. Pues, obviar el transcurso de dicho plazo implicaría desnaturalizar esta acción porque bastaría con la presentación de la acción de incumplimiento ante el juez de instancia para trasladar la ejecución del cumplimiento de las sentencias y resoluciones constitucionales a la Corte Constitucional, lo que supondría desatender el requisito legal previo que exige al juez ejecutor disponer las diligencias necesarias encaminadas a cumplir con las medidas de reparación. Cuanto más, en la causa bajo análisis existían tiempos fijados para que la sentencia sea ejecutada, los cuales no fueron considerados por la accionante al momento de presentar la solicitud de remisión del expediente a este Organismo, lo que deviene en el desconocimiento del carácter subsidiario de la acción. Por lo tanto, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo y devolver el expediente al Tribunal Penal.

## 5. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de incumplimiento 58-22-IS.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 15 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

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