

Quito, D.M., 27 de enero de 2022

**CASO No. 17-18-IS**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional declara el incumplimiento de una de las medidas de la sentencia dictada por la Unidad Judicial de Tránsito con Sede en el cantón Ambato al constatar que no se realizó la reparación económica al accionante.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 23 de septiembre de 2016, Galo Enrique Palacios Zurita (“el accionante”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (“GAD de Ambato”), por considerar que se vulneró su derecho a la propiedad cuando el GAD de Ambato ocupó una parte de su predio sin haberlo declarado de utilidad pública previamente ni haber pagado el justo precio por dicha ocupación.<sup>1</sup>
2. El 30 de septiembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato (“el juez”) declaró con lugar la acción de protección y dispuso como reparación integral garantizar que el hecho no se vuelva a repetir; ofrecer disculpas públicas; y establecer, mediante vía ordinaria, el justo precio por la ocupación del bien (medida a ejecutar).<sup>2</sup> Una vez emitida la sentencia, el accionante inició varios procesos judiciales.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, fojas 11 a 14.

<sup>2</sup> Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, foja 37. De esta acción de protección no se interpusieron recursos.

<sup>3</sup> (1) El 27 de diciembre de 2016, interpuso un juicio ordinario de daños y perjuicios en contra del GAD de Ambato. El 30 de diciembre de 2016, el juez que conoció la causa, al verificar que la petición realizada por el accionante devenía del proceso de acción de protección, declaró que no tenía la competencia para conocer dicha causa, inadmitió a trámite la petición y ordenó la devolución de los documentos. Este proceso fue signado con el No. 18334-2016-05660; (2) El 7 de febrero de 2017, interpuso una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo en contra del GAD de Ambato. Este proceso fue un juicio objetivo y fue signado con el No. 18803-2017-00037. Este proceso fue archivado debido a que el demandante no completó la demanda en el plazo establecido por el mismo tribunal.

3. El 5 de abril de 2017, el accionante presentó una demanda al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“el Tribunal”) para ejecutar la sentencia de primera instancia.<sup>4</sup>
4. El 1 de junio de 2017, el Tribunal se inhibió de conocer la causa e indicó que quien debe encargarse de la ejecución de la sentencia es el juez que la dictó<sup>5</sup>.
5. El 19 de junio de 2017, el juez dictó un auto indicando que *“el Tribunal ha retardado injustificadamente la ejecución inmediata de la sentencia de 30 de septiembre de 2016”* y remitió el expediente al Tribunal nuevamente.
6. El 30 de junio de 2017, el Tribunal ordenó la devolución de la causa al juzgado de origen por considerar que es incompetente.<sup>6</sup>
7. El 2 de octubre de 2017, el juez convocó a una audiencia de conciliación a las partes. No llegaron a acuerdo conciliatorio alguno.<sup>7</sup> El accionante apeló. La causa fue sorteada a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“la Corte Provincial”). La Corte Provincial manifestó que *“no tiene competencia para conocer la materia puesta a su conocimiento vía recurso de apelación”* y *“de la misma manera deberá enviarse el proceso en el término de 5 días a la Corte Constitucional...”*.
8. El 28 de marzo de 2018, el juez remitió la causa a la Corte Constitucional del Ecuador.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa y correspondió al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 22 de octubre de 2021, notificó a las partes procesales y solicitó un informe al juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. El 16 de diciembre de 2021, corrió traslado del escrito presentado por el GAD de Ambato al

<sup>4</sup> Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, expediente judicial No. 18803-2017-00081.

<sup>5</sup> SATJE, Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, expediente judicial No. 18803-2017-00081. En el auto de inhibición, el Tribunal indicó *“en este proceso no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento tales como presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros”*, *“El proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo que el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente”*.

<sup>6</sup> SATJE, Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, expediente judicial No. 18803-2017-00081. En el auto, a través de cual se devuelve la causa, el Tribunal indicó *“no tiene asegurada su competencia para iniciar ningún proceso de ejecución de reparación económica, porque no existe ninguna disposición semejante en la sentencia de 30 de diciembre de 2016. Más bien el Tribunal cerciora que la disposición consta en un auto irregular que afirma contradictoriamente que la sentencia constitucional ordena el proceso de reparación económica a este Tribunal, cuando en verdad de lo transcrito de la sentencia referida, no consta disposición semejante”*.

<sup>7</sup> En el marco de esta diligencia, se designó un perito para que determine el valor a pagar por la reparación económica, de la cual el GAD de Ambato se opuso al informe pericial presentado.

accionante y le solicitó que remita observaciones a las alegaciones mencionadas, en caso de tenerlas. El accionante remitió su contestación.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

**10.** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.<sup>8</sup>

## **III. Fundamentos de la demanda y pretensiones**

**11.** El juez señala que ha realizado varias acciones a fin de que la sentencia pueda, en fase de ejecución, iniciar el proceso para determinar la reparación económica del accionante.<sup>9</sup>

**12.** El accionante indica que ha iniciado varios procesos judiciales ordinarios tanto en la vía contenciosa administrativa como en la vía civil para poder cumplir con lo dispuesto en la sentencia de 30 de septiembre de 2016, pero sus procesos han sido rechazados y archivados<sup>10</sup>. Solicita a la Corte “*tramitar la ejecución de la sentencia dictada por el Juez de la Unidad Judicial de Tránsito de Ambato, el 30 de septiembre de 2016, con la determinación del monto para la reparación económica*”.<sup>11</sup>

## **IV. Determinación del cumplimiento de sentencia**

**13.** La sentencia cuyo incumplimiento se alega dispuso:

*a) el Gobierno Autónomo Descentralizado garantice que este hecho no se vuelva a repetir; b) Que reconozca el hecho cometido; y, c) las disculpas públicas. Para determinar la reparación económica se dispone que el legitimado activo inicie el juicio correspondiente en vía ordinaria para el reclamo del justo precio.*

**14.** Respecto a la primera disposición de garantizar la no repetición del hecho, la Corte verifica que la sentencia no ha establecido medida concreta alguna para garantizar que el hecho no vuelva a ocurrir, por lo que no es posible verificar el cumplimiento de una

---

<sup>8</sup> Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 16 al 165.

<sup>9</sup> Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, fojas 292 y 292v. Entre las diligencias realizadas, el juez envió la causa al Tribunal Contencioso Administrativo en dos ocasiones a fin de que se determine la reparación económica. Posteriormente envió el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua a fin de que se ordene la reparación económica.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, expediente constitucional 17-18-IS, fojas 66 a 68v. De lo dispuesto a través de providencia, se presentaron varios escritos: (1) En los escritos de 23 de marzo de 2021, 28 de octubre de 2021 y 22 de diciembre de 2021 el accionante enfatiza que no se ha dado cumplimiento a la sentencia de acción de protección presentada, (2) En los escritos de 29 de octubre de 2021 y 16 de noviembre de 2021, el GAD de Ambato señala que el legitimado activo es quien debía iniciar el juicio correspondiente en vía ordinaria y, que no ha sido notificado hasta esa fecha con el inicio de tal proceso, (3) En el escrito de 29 de octubre de 2021, el juez de la Unidad Judicial señala que se han realizado todas las actuaciones para la ejecución de la sentencia.

<sup>11</sup>Ídem, foja 68.

medida indeterminada. A criterio de esta Corte, esta imprecisión en la decisión dificulta la ejecución de la sentencia.

**15.** Con relación al reconocimiento y las disculpas públicas, la Corte verifica que fueron transmitidas en la Radio Oro Medios y consta en un CD en el expediente constitucional,<sup>12</sup> por lo que fueron cumplidas.

**16.** En cuanto a la reparación económica, la sentencia dispone que *“el legitimado activo inicie el juicio correspondiente en vía ordinaria para el reclamo del justo precio.”*<sup>13</sup>

**17.** El accionante inició varios procesos judiciales a fin de cumplir con lo dispuesto por el juez<sup>14</sup>. El Tribunal no se pronunció sobre la reparación económica, se inhibió de conocer la causa y devolvió el proceso a su juzgado de origen. En su inhibición el Tribunal señaló

*...este Tribunal, no tiene asegurada su competencia para iniciar ningún proceso de ejecución de reparación económica, porque no existe ninguna disposición semejante en la sentencia de 30 de diciembre de 2016. Más bien el Tribunal cerciora que la disposición consta en un auto irregular que afirma contradictoriamente que la sentencia constitucional ordena el proceso de reparación económica a este Tribunal, cuando en verdad de lo transcrito de la sentencia referida, no consta disposición semejante... por lo que ORDENAMOS LA DEVOLUCIÓN DEL PROCESO al Juez Constitucional a fin de que se disponga lo que estime pertinente para dar cumplimiento al texto resolutivo de su propia sentencia... (énfasis añadido).*

**18.** La ley establece que la reparación económica se tramitará *“en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado”*.<sup>15</sup>

**19.** La Corte ha establecido que *“toda decisión jurisdiccional constituye un conjunto sistemático y armónico, cuya parte considerativa no está aislada de la decisión, sino que forman parte de una unidad”*<sup>16</sup>. Al haber declarado la violación de derechos, correspondía la reparación integral. El juez dispuso que el monto de la reparación debía ser determinado

---

<sup>12</sup> Unidad Judicial de Tránsito con Sede en el cantón Ambato. Expediente judicial No. 18461-2016-00872, fojas 160 a 160v. En la grabación consta el siguiente texto *“En cumplimiento de la sentencia dictada por el Dr. Omar Gallardo Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, dentro de la Acción de Protección No. 18461-2016-00872, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, reconoce que en el año 2010, inició la construcción de la obra Paseo Ecológico del Río Ambato Tercera Etapa concluyendo en el año 2011, en los terrenos propiedad del señor Galo Enrique Palacios Zurita, sin que en esa fecha se haya declarado de utilidad pública previamente, por lo que pide disculpas públicas del caso y garantiza que este hecho cometido en la administración anterior, no se volverá a repetir”*

<sup>13</sup> Expediente constitucional, acción de protección, fojas 173.

<sup>14</sup> Los tres procesos iniciados por el accionante están signados con los números (1.18334-2016-05660-daños y perjuicios), (2.18803-2017-00037- demanda de ejecución de sentencia) y (3. 18803-2017-00081-demanda de juicio objetivo ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato.

<sup>15</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 19. También se ha emitido jurisprudencia constitucional a través de las sentencias 11-16-SIS-CC y 4-13-SAN-CC.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia 66-12-IS/19, párrafo 19.

en juicio ordinario. A criterio de esta Corte, el juez debía especificar e individualizar las obligaciones a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.

**20.** La Corte considera que, de la sentencia, se determinó la obligación de cuantificar y pagar el justo precio por el inmueble que el GAD de Ambato ocupó previamente sin haberlo declarado de utilidad pública.

**21.** Si bien el juez dejó a cargo del accionante la responsabilidad de un juicio ordinario para determinar el justo precio, correspondía a la justicia contencioso administrativa, conforme lo dispone la ley para dar cumplimiento a la sentencia, tramitar la causa y resolver lo que corresponda. Las deficiencias procesales no fueron responsabilidad alguna del accionante y a la administración de justicia (juez y el Tribunal) le correspondía solucionar el problema de forma efectiva, en lugar de inhibirse de conocer la causa.

**22.** La Corte considera que, al no haberse tramitado la demanda ante la justicia contencioso administrativa, se establecieron obstáculos que impidieron el cumplimiento de la reparación económica dispuesta en la sentencia de 30 de septiembre de 2016.

**23.** La Corte encuentra que, al no haber dispuesto de forma directa el envío de la sentencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no establecer medidas de reparación verificables y cargar la responsabilidad de iniciar la acción en la persona beneficiaria de la reparación, el juez no precisó de forma adecuada la sentencia y ocasionó dificultades en la ejecución; de igual modo, el Tribunal, al inhibirse de conocer la causa y declararse incompetente, provocó dificultades que podrían haber sido subsanadas si admitía la demanda y le daba el trámite correspondiente. Ambas autoridades judiciales actuaron de tal forma que no tutelaron los derechos de la persona accionante.

**24.** Por lo mencionado en el párrafo anterior, la Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, Omar Gallardo, y a los miembros del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, Walter Patricio Garnica Bustamante, Hernán Neri Salinas Cabrera y Edison Ramiro Guerrero Zúñiga.

## **V. 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.** Declarar el incumplimiento de la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 30 de septiembre de 2016, dictada por la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato.
- 2.** Disponer que el expediente sea enviado al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato y se conforme otro tribunal para que se establezca el valor de la reparación económica que corresponda.

3. Llamar la atención a Germán Omar Gallardo Tapia, juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, y a los miembros del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, Walter Patricio Garnica Bustamante, Hernán Neri Salinas Cabrera y Edison Ramiro Guerrero Zúñiga.
4. El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato tendrá que informar a esta Corte sobre el cumplimiento de la presente decisión, en un plazo máximo de tres meses a partir de la ejecutoria de esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y devuélvase el expediente para su ejecución.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**