EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

102-21-IN/22 En el Caso No. 102-21-IN Declárese la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 3 de la LOSEP por ser contrario a la autonomía y a la independencia de la Corte reconocidas en los artículos 430 y 168 (1 y 2) de la Constitución 2

4-17-IS/22 En el Caso No. 4-17-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 4-17-IS..... 19

2145-11-EP/22 En el Caso No. 2145-11-EP Acéptense las pretensiones de la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 7 de octubre de 2011, identificada con el No. 2145-11-EP. 38

Año I - Nº 26 - 64 páginas
Quito, martes 5 de abril de 2022

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 102-21-IN/22
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 19 de enero de 2022.

CASO No. 102-21-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte acepta la acción en contra del artículo 3 de la LOSEP y declara su inconstitucionalidad por omisión relativa por afectar la autonomía y la independencia de la Corte Constitucional.

I. Antecedentes procesales

1. El 6 de octubre de 2010 se publicó la Ley Orgánica de Servicio Público ("LOSEP").[1]

2. El 29 de octubre de 2021, la Asociación de Servidoras y Servidores de la Corte Constitucional ("la accionante"), a través de su representante legal y síndico, Rubén Darío Macancela Vaca y Diego Gustavo Jácome Martínez, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 3, numeral 1, de la LOSEP.

3. El 2 de diciembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[2] admitió la acción pública de inconstitucionalidad; resolvió negar la solicitud de suspensión provisional de la norma; corrió traslado del auto de admisión y de la copia de la demanda a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y al Procurador General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada; y sugirió al Pleno de la Corte aplicar la excepción a la regla de tratamiento cronológico y priorizar la sustanciación del presente caso.

4. El 15 de diciembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de priorización solicitada por la Sala de Admisión, y el juez constitucional Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la causa y solicitó un informe a la Secretaría de Gestión Institucional de la Corte Constitucional ("Secretaría de Gestión") sobre la aplicación y los efectos de la norma impugnada.

5. El 29 de diciembre de 2021, la Secretaría de Gestión presentó a la Corte el informe solicitado.

[1] Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010
[2] La Sala estuvo conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría.

6. El 4 de enero de 2022, la Asamblea Nacional, a través de su Presidenta, presentó su contestación a la acción de inconstitucionalidad.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos normativos con efectos generales y examinar las omisiones normativas en las que incurran las instituciones del Estado o las autoridades públicas.[3]

III. Acto considerado inconstitucional y los argumentos

8. La accionante demanda la inconstitucionalidad de la parte final del artículo 3, numeral 1 de la LOSEP, específicamente la frase "… *y la Corte Constitucional*":

> *Ámbito. - Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:*
>
> *1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado* ***y la Corte Constitucional****;*
>
> *2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;*
>
> *3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,*
>
> *4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.*
>
> *Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.*
>
> *Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general.*

[3] Constitución, artículos 436 (2); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), artículos 75, 76, 128 y 129.

> ***De conformidad con lo establecido en los artículos 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable…*** *(Énfasis añadido).*

Argumentos de la accionante

8. La accionante argumenta que la norma impugnada es contraria a los artículos 429 y 430 de la Constitución por transgredir la independencia y la autonomía de la Corte Constitucional;[4]que la Corte tiene autonomía administrativa y financiera; que la autonomía administrativa "*se traduce en la facultad de poder dictar sus propios reglamentos con los cuales se regule entre otros aspectos al talento humano que requiere para cumplir con su actividad… significa el poder administrar de una manera adecuada y eficiente los fondos que por ley le corresponden y que han sido asignados del Presupuesto General del Estado.*"

9. Señala que la norma es "*parcialmente inconstitucional, puesto que al tener la Corte entre sus competencias la capacidad de controlar, revisar, modular, y dejar incluso sin efecto las actuaciones de las funciones del Estado… requiere total independencia, sin embargo esta independencia en la práctica no existe, por cuanto la Institución se encuentra bajo dependencia administrativa de la Función Ejecutiva, a través del Ministerio de Trabajo que regula y determina el funcionamiento administrativo de la Corte Constitucional*"; y que la Corte Constitucional debe ser "*independiente de otros órganos del Estado, para evitar que pueda ser coaccionada en sus decisiones, para que no exista la más mínima posibilidad de ejercer presión al organismo… Para que esto suceda la Corte debe auto regularse, dictando para ello sus propias normas generales, como efectivamente las tenía el extinto Tribunal Constitucional…*".

10. Argumenta que la función de la Corte es diferente a la de otras instituciones y funciones, que las actividades que realizan sus servidoras y servidores son *"totalmente diferentes de las que realiza un servidor de cualquier otra institución del sector público, ya que ninguna de ellas, salvo la función judicial administra justicia, e incluso con la Función Judicial a pesar de guardar un símil, dista la actividad, ya que la justicia ordinaria juzga y decide sobre hechos legales, basados en Códigos, mientras que la Corte Constitucional tiene bajo su juzgamiento derechos que son más imperceptibles, intangibles, no todos están regulados, y la Corte los visibiliza, los regula, les otorga el justo valor en la sociedad, generando así jurisprudencia que marcará el actuar y en base el cual la justicia ordinaria deberá proceder."*

11. Solicita que la Corte declare "*la inconstitucionalidad parcial por el contenido del artículo 3 numeral 1 parte final de la Ley Orgánica del Servicio Público, que dice "y la Corte Constitucional", y, mediante una sentencia modulada determinar el alcance y las*

[4] Los accionantes citan la sentencia No. 0003-19-CN, de la Corte Constitucional.

limitaciones de la norma, disponiendo a la Asamblea Nacional en un tiempo perentorio realizar las reformas pertinentes a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que permitan a la Corte ejercer la administración de su personal de forma autónoma."

Argumentos de la Asamblea Nacional

12. La Asamblea Nacional sostiene que la norma impugnada es constitucional y que no se atenta contra la autonomía e independencia de la Corte. Argumenta que la Constitución define quiénes son servidores públicos[5] y que será la ley quien defina el organismo rector de recursos humanos y remuneraciones. Afirma que es la LOSEP la norma jurídica que regula a los mismos.

13. Argumenta que no existe falta de independencia porque lo que existe entre las distintas funciones e instituciones es una relación de coordinación y no subordinación, "*si una Función puede detener los actos de otra Función no es porque tenga mayor autoridad sino porque cada uno de ellas ejerce una función específica, además las Funciones del Estado están encaminados a tutelar el ordenamiento jurídico mediante los principios de legitimidad y legalidad, como promover la satisfacción del bienestar y progreso de la colectividad de un Estado democrático."*

14. Sostiene que la norma impugnada no contraviene la autonomía de la Corte porque "*la autonomía es un concepto asociado a la independencia de entidades públicas y también a la potestad reglamentaria que tales órganos poseen. De tal suerte, que la Corte Constitucional se encuentra envestida de este principio de autonomía, la misma debe ser ejercida en estricta observancia a sus atribuciones y competencias."*

IV. Análisis constitucional

15. La Constitución es la norma suprema "*y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.*"[6]

16. La accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 3, numeral 1 de la LOSEP, en particular la frase "*y la Corte Constitucional*", debido a que considera que la frase hace que la norma sea contraria a la independencia y a la autonomía de la Corte. La Corte analizará cada uno de estos argumentos por separado.

i) La independencia de la Corte Constitucional

[5] Constitución, artículo 229.
[6] Constitución, artículo 424.

17. La Constitución establece que la independencia judicial es interna y externa.[7] La Corte ha expresado que la independencia interna es "*aquella que los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen entre sí y en relación con otros órganos de la misma Función."* En cambio, la independencia externa "*hace referencia a la que tienen estos órganos de la Función Judicial respecto a otras funciones del Estado y, en general, respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial*." [8]

18. La Corte también ha expresado que la independencia judicial es indispensable para garantizar el derecho al debido proceso en su garantía a ser juzgado por jueces independientes,[9] y que es "*un elemento estructural del sistema de administración de justicia, que proscribe injerencias en la Función Judicial, internas y externas, como premisa para preservar la calidad del servicio de justicia.*" [10]

19. El Ecuador es un Estado que se organiza en forma de república,[11] por lo cual existen las funciones legislativa, ejecutiva, judicial, de transparencia y control social, y la electoral. La Constitución no incluye a la Corte Constitucional dentro de una de estas funciones por la naturaleza de ser el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia de esta materia.[12] La LOGJCC ratificó el carácter jurisdiccional de la Corte.[13] Por lo cual, aunque la Corte no es parte de la Función Judicial, administra justicia constitucional. Por ello, las normas y principios sobre independencia de la justicia son plenamente aplicables a la Corte Constitucional.

20. La Asamblea Nacional argumenta que la independencia no es un asunto de jerarquía sino de coordinación entre instituciones públicas. Sin embargo, una restricción a la autonomía de la Corte implica un sometimiento administrativo de la Corte a la Función Ejecutiva. Este sometimiento afecta a la independencia externa de la Corte Constitucional.

---

[7] Constitución, artículo 168: *(1) La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. (2) La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera.*

[8] Corte Constitucional, sentencia No. 3-19-CN/20, párrafo 24;

[9] Corte Constitucional, sentencia No. 3-19-CN/20, párrafo 25.

[10] Corte Constitucional, sentencia No. 37-19-IN/21, párrafo 94; Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párrafo 67: "*Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico*"; CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas. 2013, párrafo 29: *"[c]uando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia que debería ser independiente.*"

[11] Constitución, artículo 1.

[12] Constitución, artículo 429.

[13] LOGJCC, artículos 1, 2 y 170.

21. La Corte Constitucional tiene competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad de normas o actos administrativos de carácter general que emanan de la Función Ejecutiva en general, y del Ministerio de Trabajo en particular. De igual modo, por sus competencias, la Corte podría conocer demandas por violaciones a derechos de las mismas entidades. La Corte no está exenta a recibir injerencias pero al estar sometida administrativamente al Ministerio del Trabajo la posibilidad es mayor.

22. La Constitución confiere la autonomía a la Corte Constitucional como un mecanismo para asegurar su independencia externa, para evitar esas potenciales injerencias y presiones, y para impedir que instituciones públicas mantengan relaciones de superioridad o autoridad que puedan afectar y desnaturalizar el cumplimiento de sus funciones. Siendo la Corte Constitucional el máximo órgano de control constitucional no debe, por regla general, someterse a normativa secundaria emitida por uno de los ministerios de la función ejecutiva.

23. La norma impugnada de la LOSEP limita la independencia de la Corte Constitucional, máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, al incluirla dentro del control del Ministerio de Trabajo.

24. El artículo 3 de la LOSEP reconoce la independencia de la Función Judicial al permitir que los servidores públicos de esa función se sujeten a lo que establezcan sus leyes específicas y subsidiariamente por lo establecido en la LOSEP en lo que fuere aplicable. En cuanto a la Corte, la Constitución establece su independencia y autonomía[14] y, además, tiene una ley orgánica y reglamentación propia. La ley ha establecido la organización interna de la Corte[15] y que, acorde a sus considerandos, busca garantizar su independencia, legitimidad y eficiencia. Al igual que la Función Judicial, la Corte Constitucional debe gozar de las mismas garantías para asegurar su independencia externa.

25. Por todas estas razones, el artículo 3 de la LOSEP afecta la independencia externa de la Corte.

ii) La autonomía de la Corte Constitucional

26. La Constitución establece que la Corte Constitucional debe gozar de autonomía:

> *La Corte Constitucional gozará de autonomía administrativa y financiera. La ley determinará su organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de sus atribuciones.*[16]

[14] Constitución, artículos 429 y siguientes.
[15] LOGJCC, artículos 170 y siguientes.
[16] Constitución, artículo 430.

27. La ley ratificó la autonomía administrativa y financiera establecida en la Constitución tanto en sus considerandos ("*se debe regular la estructura y las competencias de la Corte Constitucional, que garantice su independencia, legitimidad y eficiencia"*)[17] como en su texto: *"Es un órgano autónomo e independiente de los demás órganos del poder público."* [18]

28. La Corte ha considerado que la autonomía es un principio orgánico que estructura y organiza el Estado,[19] lo ha definido como "*la facultad de auto organización y regulación propia de las distintas funciones del Estado"*[20], por lo que esto tiene como consecuencia "*el gobierno y gestión de sí mismos";*[21] ha determinado que la autonomía "*solo puede ser limitada por razones imperativas derivadas de la protección de otro derecho constitucional";*[22] y tiene la finalidad de asegurar el ejercicio de competencias constitucionales y facultades encaminadas al objetivo de garantizar el cumplimiento de sus fines.[23]

29. La autonomía, según lo ha reconocido la Corte, tiene dimensiones financiera, administrativa y orgánica,[24] y ésta implica, entre otras, la designación de autoridades, el manejo del presupuesto, la determinación de sus formas de gobierno,[25] la elaboración de la planificación,[26] el contar con recursos suficientes y sin retrasos en su transferencia por parte del ejecutivo.[27]

30. Si el reconocimiento constitucional de la autonomía no se lo puede ejercer en la práctica, sería un reconocimiento puramente nominal que impediría, obstaculizaría o restringiría su ejercicio efectivo.

31. La LOSEP regula aspectos administrativos y financieros de la Corte[28] y dispone que los organismos previstos en el artículo 3 se sujeten a lo establecido por el Ministerio de Trabajo "*en materia de recursos humanos y remuneraciones*."[29]

32. La Corte debe establecer si quienes la conforman son servidoras públicas y están sujetas a la LOSEP; y si esa sujeción afecta a su autonomía y al cumplimiento de sus fines constitucionales al estar bajo el control del Ministerio de Trabajo.

---

[17] LOGJCC, considerandos.
[18] LOGJCC, artículo 170.
[19] Corte Constitucional, Sentencia N. 462-12-EP/19, párrafo 29.
[20] Corte Constitucional, Sentencia N. 001-12-SIN-CC.
Real Academia de la Lengua Española, definición de autonomía, primera acepción, la potestad "*para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios."* En https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa.
[21] Corte Constitucional, Sentencia N. 12-11-IN/20, párrafo 72.
[22] Corte Constitucional, Sentencia N. 12-11-IN/20, párrafo 71.
[23] Corte Constitucional, Sentencia N. 462-12-EP/19, párrafo 33; Sentencia N. 9-20-IA/20, párrafo 91.
[24] Corte Constitucional, Sentencia N. 12-11-IN/20, párrafo 72; Sentencia N. 9-20-IA/20, párrafo 92.
[25] Corte Constitucional, Sentencia N. 9-20-IA/20, párrafo 93.
[26] Corte Constitucional, Dictamen N. 3-19-OP/19, párrafo 33.
[27] Corte Constitucional, Sentencia N. 9-20-IA/20, párrafo 95.
[28] LOSEP, artículos 2 y 3 (1).
[29] LOSEP, artículo 3.

33. La Constitución establece que el sector público comprende, entre otros, "*los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.*"[30]

34. Al enumerar a todas las funciones del Estado, no existe razón alguna para considerar que la Corte esté excluida del sector público. Por ello, las personas servidoras de la Corte son parte de la administración pública, prestan un servicio a la colectividad, se rigen "*por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación*[31]*;* y deben estar sujetas a la ley.

35. En consecuencia, la inclusión de la Corte Constitucional en el numeral 1 del artículo 3 de la LOSEP tiene apariencia de constitucionalidad.

36. La ley vigente incluye a las personas servidoras de la Corte dentro del régimen de la LOSEP y otorga competencias al Ministerio de Trabajo para regular su funcionamiento administrativo al no establecer un régimen particular, tal como lo hace con la Función Judicial, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

37. Corresponde dilucidar si esa sujeción afecta a su autonomía y a las normas que rigen su funcionamiento y si la Corte debería tener un régimen especial, tal como lo tiene la Función Judicial, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

38. La Secretaría de Gestión, como ejemplos a la afectación de la autonomía en el manejo administrativo de la Corte, menciona: el Ministerio de Trabajo emitió directrices para la planificación de talento humano de la Corte; la planificación anual de talento humano es direccionada por parte del Ministerio de Trabajo y restringe el aumento de contratación de nuevo personal;[32] la planificación no se puede ejecutar en cuestiones como las jubilaciones;[33] el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos debe ser aprobado por el Ministerio del Trabajo, en función de su Norma Técnica de Clasificación de Puestos; la estructura orgánica no se puede cambiar de

[30] Constitución, artículo 225.
[31] Constitución, artículo 227.
[32] Informe de Secretaría de Gestión, página 6: "*Mediante Oficio Circular Nro. MDT-DSG-2021-0010-CIRCULAR, de 19 de enero de 2021, a través del cual, el Ministerio del Trabajo emitió las directrices para la planificación de talento humano, en el numeral 8, estableció que: "Por procesos de Optimización y Austeridad del Gasto Público, establecidos en el Decreto Ejecutivo Nro.135, ninguna institución podrá evidenciar brechas de requeridos en la Planificación de Talento Humano y/o actualizaciones 2021", es decir, la Constitucional NO puede planificar contrataciones, lo cual impide una planificación eficaz para el cumplimiento de los procesos establecidos en las diferentes gestiones administrativas y jurisdiccionales, puesto que la planificación anual de talento humano, es direccionada por parte del Ministerio de Trabajo, y restringe el aumento de contratación de nuevo personal."*
[33] Informe de Secretaría de Gestión, página 6: "*al estar la Corte Constitucional incluida en la Ley Orgánica de Servicio Público, obliga a los ex servidores del Organismo a incluirse en la lista de espera para poder acceder a su compensación jubilar."*

denominaciones sin autorización ministerial;[34] el Ministerio de Trabajo supervisa y aprueba la supresión y revisión de puestos según su criterio;[35] la reforma y actualización de los perfiles de los puestos requieren aprobación del mismo ministerio;[36] el plan de capacitación de la Corte no puede ejecutarse sin aprobación ministerial;[37] las escalas salariales no responden a las necesidades de contratación de la Corte (hay servidoras y servidores sobre y sub valorados por someterse a una escala ajena a sus necesidades y relacionadas a servidores públicos de otras instituciones y funciones);[38] la carrera para el personal jurisdiccional responde también a criterios ministeriales, por lo que no se puede determinar un plan propio de carrera;[39] la contratación ocasional requiere autorización ministerial.[40]

39. La dependencia a la normativa expedida por el Ministerio de Trabajo no solo afecta a la eficiencia de las decisiones administrativas que debe tomar la Corte para cumplir eficazmente sus competencias constitucionales, sino también que la Corte, por la disposición legal impugnada no puede ejercer adecuadamente su competencia constitucional para la auto organización y regulación.

40. Por otro lado, la Asamblea Nacional afirma que la LOSEP es la norma que define el órgano rector sobre recursos humanos y remuneraciones del sector público. En consecuencia, el Ministerio de Trabajo está ejerciendo atribuciones sobre la Corte en cuanto al manejo administrativo y talento humano.

---

[34] Informe de Secretaría de Gestión, página 6: "*La Corte Constitucional emitió el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, que debió ser sometido a la aprobación del Ministerio del Trabajo, en función de su Norma Técnica de Clasificación de Puestos, y adicionalmente debe ser implementado en el Organismo, sin embargo, el ente rector bajo los principios de austeridad del Estado, ha postergado las creaciones de puestos necesarios para el correcto y óptimo desempeño de las labores institucionales."*

[35] Informe de Secretaría de Gestión, página 7: "*Para el caso de las supresiones de puestos, el Organismo debe esperar la aprobación del Ministerio de Trabajo, y las revisiones del mismo, lo cual retrasa y extiende el correspondiente trámite."*

[36] Informe de Secretaría de Gestión, página 7: "*Al ser el Ministerio del Trabajo quien aprobó el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, todas las reformas y actualizaciones en los perfiles de puestos deben ser aprobadas por el Ministerio de Trabajo…".*

[37] Informe de Secretaría de Gestión, página 8: "*…a fin de ejecutar el plan de capacitación, este debe ser aprobado por parte del Ministerio de Trabajo…".*

[38] Informe de Secretaría de Gestión, página 9: "*La Corte Constitucional al estar incluida en la Ley Orgánica de Servicio Público, debe apegarse a la escala de remuneraciones mensuales unificadas establecidas para el sector público, escala que dista de las necesidades institucionales, es por ello que dentro del Organismo hay sueldos sobrevalorados; la autonomía del Organismo permitirá contar con una escala de remuneraciones propia*."

[39] Informe de Secretaría de Gestión, página 9: "*el ser una entidad autónoma permitirá que el Organismo pueda contar con un plan de carrera para el personal jurisdiccional*."

[40] Informe de Secretaría de Gestión, página 9: "*En lo referente a contratos ocasionales, al estar supeditados a las disposiciones del Ministerio de Trabajo, obliga a solicitar cada mes, la respectiva autorización de los mismos, las cuales, no siempre son contestadas de manera afirmativa y oportuna, retrasando los procesos del Organismo, al no poder contar con el personal que se requiere para su normal funcionamiento*."

41. La Constitución entrega expresamente autonomía administrativa y financiera a la Corte. Esta atribución constitucional ha sido desarrollada por la LOGJCC y ha establecido que la máxima autoridad para definir la regulación de su autonomía es el Pleno de la Corte Constitucional.[41]

42. En este sentido, la LOGJCC, al regular específicamente sobre la autonomía administrativa reconocida en la Constitución, es ley especial frente a la LOSEP.[42]

43. Finalmente, a diferencia de lo dispuesto para la Función Judicial, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, la LOSEP no garantiza a la Corte la capacidad para ejercer la autonomía expresamente reconocida en la Constitución. La LOSEP, con relación a estas instituciones, reconoce "*las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades, y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica."*[43]

44. Las características institucionales de la Corte, su naturaleza e institucionalidad, hacen que el trabajo realizado por sus servidoras y servidores sea distinto al de otros servidores públicos en otras funciones y, en algunos aspectos, semejantes a los de la Función Judicial. Por lo que, para adecuar la ley a los mandatos y principios constitucionales, la Corte debe contar con normativa propia en la que se reconozca sus especificidades y su autonomía.

45. Por todas las razones expuestas, el problema constitucional no se deriva directamente de la frase "*y la Corte Constitucional"* ni se resuelve con su declaratoria de inconstitucional. El artículo 3 de la LOSEP contradice la norma constitucional que reconoce la autonomía al haber omitido las especificidades de la Corte en su regulación, tal como hace con otras entidades del Estado que tienen autonomía, como la Función Judicial, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por lo que la Corte debe armonizar las normas aplicables para garantizar su autonomía e independencia.

46. La Corte "*es consciente de que la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma consultada podría provocar efectos nocivos"*[44]*,* y en atención al pedido de la Asamblea Nacional para que, en caso de descubrir alguna inconstitucionalidad, module la sentencia, la Corte considera añadir al cuarto inciso del artículo 3 de la LOSEP el siguiente texto: "*430, 168 (1 y 2)*" y "*las personas servidoras de la Corte Constitucional."*

47. El texto del artículo 3 de la LOSEP, en consecuencia, dirá en la parte pertinente:

> *De conformidad con lo establecido en los artículos* ***430, 168 (1 y 2)****, 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República,* ***las personas servidoras de la Corte Constitucional****, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la*

[41] LOGJCC, artículo 191 (8).
[42] LOGJCC, título VII.
[43] LOSEP, artículo 3.
[44] Corte Constitucional, sentencia No. 13-18-CN/21, párrafo 78.

Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable. (Énfasis añadido)

***

48. La Constitución establece que "*la ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores*."[45]

49. La Constitución ha determinado que la ley será la que determine la organización, funcionamiento y procedimiento para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte, el ejercicio de su autonomía e independencia.[46] Esa ley, como ha sido analizado, es la LOGJCC.

50. La Asamblea Nacional ha afirmado que la autonomía de la Corte "*debe ser ejercida en estricta observancia a sus atribuciones y competencias."* Efectivamente, la Corte, al ejercer esta independencia y autonomía tiene el deber de hacerlo de manera coordinada, racional, responsable, y transparente.[47] El ejercicio de su autonomía no le exime a la Corte de que sus actuaciones sean fiscalizadas[48]*, "de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional"* [49], sin perjuicio de que la LOSEP se aplique de manera subsidiaria a las normas específicas expedidas por la Corte Constitucional cuando fuere necesario.

51. En consecuencia, la normativa propia de la Corte deberá respetar y observar lo dispuesto en lo concerniente a recursos humanos y remuneraciones en el sector público y no establecerá un régimen apartado de los marcos establecidos por el órgano rector estatal.

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 aceptar la acción planteada en contra del artículo 3 de la LOSEP y, en consecuencia:

1. Declarar la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 3 de la LOSEP por ser contrario a la autonomía y a la independencia de la Corte reconocidas en los artículos 430 y 168 (1 y 2) de la Constitución, y disponer que el texto del inciso cuarto del artículo 3 de la LOSEP conste de la siguiente forma:

[45] Constitución, artículo 229.
[46] Constitución, artículo 430.
[47] Constitución, artículo 227; LOSEP, artículo 1.
[48] Constitución, artículo 431.
[49] Corte Constitucional, Sentencia N. 12-11-IN/20, párrafo 72.

... De conformidad con lo establecido en los artículos 430, 168 (1 y 2), 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, las personas servidoras de la Corte Constitucional, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable…

2. La Corte Constitucional, a través de su Secretaría de Gestión Institucional junto a la Coordinación Jurídica deberá, en el plazo de 30 días, presentar al Pleno de la Corte un proyecto de reglamento interno que le permita ejercer su atribución establecida en el artículo 191, numeral 8 de la LOGJCC para garantizar la independencia administrativa y financiera de la Corte en aplicación de los principios consagrados en el artículo 227 de la Constitución.

3. Notificar esta sentencia a los Ministerios de Trabajo y de Economía y Finanzas y a la Contraloría General del Estado.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.26 11:02:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 102-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Auto de aclaración No. 102-21-IN/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 10 de marzo de 2022.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 10 de marzo de 2022, dentro de la causa No. 102-21-IN, emite el siguiente auto.

I. Antecedentes

1. El 29 de octubre de 2021, la Asociación de Servidoras y Servidores de la Corte Constitucional ("la accionante"), a través de su representante legal y síndico, Rubén Darío Macancela Vaca y Diego Gustavo Jácome Martínez, presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 3, numeral 1, de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

2. El 19 de enero de 2022, la Corte Constitucional, con voto de mayoría, emitió sentencia dentro de la causa. La decisión fue notificada el 26 de enero de 2022.

3. El 31 de enero de 2022, la accionante presentó un pedido de aclaración de la sentencia.

II. Oportunidad

4. La petición fue presentada dentro del término legal establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.[1]

III. Sobre el pedido de aclaración

5. La accionante, en su petición, solicita se aclare:

> *"*[C]*uál es el sentido y alcance que tiene la frase expresada en el numeral 51 de la sentencia, en lo concerniente a que la Corte deberá respetar y observar lo dispuesto a recursos humanos y no establecerá un régimen apartado de los marcos establecidos por el órgano rector estatal* […] *la sentencia no es clara en indicar de manera precisa, si la Corte Constitucional debe continuar o no siguiendo las directrices del órgano rector (Ministerio de Trabajo), o en ejercicio de su autonomía puede establecer su propia estructura, régimen remunerativo y laboral, y cuáles son los marcos a respetar".*

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

6. La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que *"[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".*

[1] LOGJCC, artículo 94, *"La persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación…"*

7. La aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos. No es posible modificar la decisión al resolver los pedidos de aclaración, porque atentaría contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

8. Respecto a que, si la Corte Constitucional debe o no seguir las directrices del Ministerio de Trabajo, es importante precisar que una sentencia debe apreciarse en su integralidad y no solo de una parte de ella de manera aislada.[2] De este modo, se reafirma lo establecido en la sentencia No. 102-21-IN/22 en diversas partes:

8.1. *"22.* […] ***Siendo la Corte Constitucional el máximo órgano de control constitucional no debe, por regla general, someterse a normativa secundaria emitida por uno de los ministerios de la función ejecutiva*** [énfasis añadido]*".*[3]

8.2. *"39. La dependencia a la normativa expedida por el Ministerio de Trabajo no solo afecta a la eficiencia de las decisiones administrativas que debe tomar la Corte para cumplir eficazmente sus competencias constitucionales, sino también que la Corte, por la disposición legal impugnada no puede ejercer adecuadamente su competencia constitucional para la auto organización y regulación".*[4]

8.3. Por sus características institucionales, su naturaleza e institucionalidad, la Corte Constitucional *"debe contar con* ***normativa propia en la que se reconozca sus especificidades y su autonomía*** *[énfasis añadido]"*, que, entre otras cuestiones, se refiera a: *"la planificación de talento humano de la Corte; la planificación anual de talento humano es direccionada por parte del Ministerio de Trabajo y restringe el aumento de contratación de nuevo personal; la planificación no se puede ejecutar en cuestiones como las jubilaciones; el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos debe ser aprobado por el Ministerio del Trabajo, en función de su Norma Técnica de Clasificación de Puestos; la estructura orgánica no se puede cambiar de denominaciones sin autorización ministerial; el Ministerio de Trabajo supervisa y aprueba la supresión y revisión de puestos según su criterio; la reforma y actualización de los perfiles de los puestos requieren aprobación del mismo ministerio; el plan de capacitación de la Corte no puede ejecutarse sin aprobación ministerial; las escalas salariales no responden a las necesidades de contratación de la Corte* (…)*; la carrera para el personal jurisdiccional responde también a criterios ministeriales, por lo que no se puede determinar un plan propio de carrera; la contratación ocasional requiere autorización ministerial".* [5]

8.4. *"La Constitución entrega expresamente autonomía administrativa y financiera a la Corte. Esta atribución constitucional ha sido desarrollada por la LOGJCC y ha establecido que la máxima autoridad para definir la regulación de su autonomía es el Pleno de la Corte Constitucional* (…) *la LOGJCC, al regular específicamente sobre*

[2] Código Orgánico General de Procesos, artículo 101 inciso segundo. *"Para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutiva, sino también la motivación de la misma".*
[3] Corte Constitucional, sentencia No. 102-21-IN/22, párrafos 20 y 22.
[4] Corte Constitucional, sentencia No. 102-21-IN/22, párrafo 39.
[5] Corte Constitucional, sentencia No. 102-21-IN/22, párrafos 38 y 44.

la autonomía administrativa reconocida en la Constitución, es ley especial frente a la LOSEP".[6]

9. Por lo expuesto, se evidencia que la sentencia No. 102-21-IN/22 es clara en cuanto a que la Corte Constitucional no debe someterse a las directrices del Ministerio de Trabajo y puede, en su lugar, autorregularse mediante un reglamento interno que le permita ejercer su atribución establecida en el artículo 191, numeral 8 de la LOGJCC para garantizar la independencia administrativa y financiera de la Corte, en aplicación de los principios consagrados en el artículo 227 de la Constitución, tal como se ordena en el decisorio 2 de la sentencia.[7]

10. Respecto a que se indique el alcance y sentido del párrafo 51[8]. Es necesario precisar que este párrafo es una consecuencia lógica del párrafo 50[9], en el que se reafirma que la independencia y autonomía de la Corte Constitucional debe ejercerse de forma responsable y transparente, y que se aplicará la LOSEP de manera subsidiaria en lo pertinente a la gestión del talento humano y las remuneraciones de sus servidoras y servidores.

11. En consecuencia, al no observarse qué puntos de la sentencia No. 102-21-IN/22 son oscuros, ininteligibles, contradictorios o confusos, este Organismo niega la solicitud realizada por la accionante.

V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar el pedido de aclaración presentado por la accionante.

2. Disponer que las partes estén a lo dispuesto en la sentencia No. 102-21-IN/22.

---

[6] Corte Constitucional, sentencia No. 102-21-IN/22, párrafos 41 y 42.
[7] Corte Constitucional, sentencia No. 102-21-IN/22, decisorio 2.
[8] Corte Constitucional, sentencia No. 102-21-IN/22, párrafo 51. *"En consecuencia, la normativa propia de la Corte deberá respetar y observar lo dispuesto en lo concerniente a recursos humanos y remuneraciones en el sector público y no establecerá un régimen apartado de los marcos establecidos por el órgano rector estatal".*
[9] Corte Constitucional, sentencia No. 102-21-IN/22, párrafo 50, en lo pertinente señala *"Efectivamente, la Corte, al ejercer esta independencia y autonomía tiene el deber de hacerlo de manera coordinada, racional, responsable, y transparente.[47] El ejercicio de su autonomía no le exime a la Corte de que sus actuaciones sean fiscalizadas[48], de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional[49], sin perjuicio de que la LOSEP se aplique de manera subsidiaria a las normas específicas expedidas por la Corte Constitucional cuando fuere necesario".*

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16 15:44:56 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, que anunció que *"Por cuanto voté en contra del fallo materia de la presente aclaración, no tengo nada que aclarar o ampliar, habida consideración de mi oposición al contenido del fallo en cuestión. Téngase mi intervención como voto salvado"*, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 10 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 4-17-IS/22
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

CASO No. 4-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte acepta parcialmente una acción de incumplimiento y realiza un llamado de atención al juez encargado de la ejecutoriedad de lo resuelto.

I. Antecedentes procesales

1. El 3 de febrero de 2017, la señora Erla Magali Escobar[1] presentó una acción de incumplimiento en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Colta (en adelante "GAD Municipal de Colta") respecto de la sentencia dictada el 23 de marzo de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección No. 06334-2016-00023[2].

2. La causa fue sorteada el 8 de febrero de 2017 al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien avocó conocimiento mediante auto del 30 de agosto de 2017 y solicitó un informe del presunto incumplimiento al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Colta (en adelante "la unidad judicial"), como también al alcalde y procurador síndico del GAD Municipal de Colta.

3. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, y mediante sorteo efectuado por el Pleno de dicho Organismo en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. La referida jueza avocó conocimiento mediante auto dictado el 15 de junio del 2021 y dispuso nuevamente requerir un informe a las mencionadas autoridades.

[1] Según consta de la copia de certificado de defunción adjunto a foja 244 del expediente constitucional, la accionante Erla Magali Escobar falleció el día 18 de agosto 2018, continuando con la acción su hijo, el señor Luis Oswaldo Escobar, quien adjuntó también copia de su certificado de nacimiento, constante a foja 245.
[2] Acción de protección presentada por Erla Magali Escobar en contra del GAD Municipal de Colta, por presuntos daños a una parte de su propiedad en razón de la apertura de un camino de más de diez metros de ancho, con maquinaria del referido gobierno autónomo descentralizado.

II. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

5. Expresó que propuso una acción de protección en contra del GAD Municipal de Colta[3], la cual fue negada en primera instancia pero concedida por la instancia superior mediante recurso de apelación[4], *"sin embargo el Ing. Hermel Tayupanta Cuvi, en su calidad de Alcalde y Dr. Luis Gonzalo Fray Mancero, en su calidad de Procurador Síndico, representantes legal y judicial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Colta, no han cumplido la sentencia mencionada en líneas anteriores, aduciendo que tiene [sic] amigos y asesores en la Corte Constitucional y que no va pasar nada [sic] y no va cumplir la sentencia, porque quien manda en Colta soy yo"*.

6. Adjunta para el efecto diversos petitorios dirigidos al GAD Municipal de Colta y a la unidad judicial, con los que pretende probar el demandado incumplimiento.

7. En su escrito del 21 de julio de 2021, expresó que ni el alcalde anterior ni el actual, comunicaron nada *"con relación a destruir los árboles de eucalipto que se encontraban en propiedad privada, es decir de manera arbitraria, talaron ilegalmente dichos árboles, destruyeron la propiedad privada y construyeron (ilegalmente) un cuerpo de bóvedas y realizaron el cerramiento de hormigón en propiedad privada"*.

---

[3] Acción de protección No. 06334-2016-00023. La accionante demandó al GAD Municipal de Colta, por presuntos daños a su propiedad privada, a través de la destrucción de árboles de eucalipto y de la apertura, sin autorización o procedimiento de expropiación, de un camino de tercer orden sobre el predio del que alegó haberle sido adjudicado en el año 2010.

[4] Previo al decisorio, la Sala en su sentencia expresó: *"El GADM del cantón Colta, al afectar la propiedad privada sin previamente haber efectuado la declaratoria de utilidad pública con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, sin trámite de expropiación previo, así como tampoco entrega de indemnización, vulneró los derechos constitucionales a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica, ya que no existió el proceso previo que la Constitución de la República determina como condicionante para limitar el derecho a la propiedad, mediante el cual, los afectados hubieran podido hacer uso de su derecho a la defensa. Se ha soslayado por parte de la institución demandada, lo ordenado en los Arts. 275, 276, 277 y 278 y que refieren al derecho al buen vivir (sumak kawsay.); la garantía de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, al efectivo goce de sus derechos, al régimen de desarrollo; esto es, mejorar la calidad y esperanza de vida, el respeto a sus diversidades y la convivencia armónica con la naturaleza, etc.; situación que se ha dejado de lado por parte de la Entidad accionada. DECISIÓN.- (...)"*

8. Agregó que, desde el 20 de enero de 2016 hasta el 11 de enero de 2019, el alcalde anterior, accionado en la presente causa, pese a haber sido notificado legalmente *"jamás compareció a la presente causa, ni por elemental respeto informó a los Señores Jueces de la Corte Constitucional…"*.

9. Adicionalmente, manifestó que *"[a]simismo el mayor sujeto procesal que se ha opuesto a la ejecución de la sentencia constitucional de 23 de marzo de 2016, es el juez de la Unidad Judicial de Colta…"*.

Informe del GAD Municipal de Colta

10. El 2 de Octubre de 2017, dando contestación al primer requerimiento de informe motivado por parte de esta Corte, el alcalde y procurador síndico del GAD Municipal de Colta manifestaron que *"no se ha cumplido la sentencia porque el derecho que dice tener Erla Magali Escobar sobre la propiedad denominada la Tira es inconstitucional, ilegal e ilegítimo, por que deviene de un acto doloso de adjudicación que contraviene los principios constitucionales que hemos citado anteriormente, por el contrario Escobar ha planteado una serie de acciones que pretenden causar daño jactándose con los vecinos y trabajadores de Colta de que me va a meter preso y me va destituir de la Alcaldía. [sic]"*

11. Agregaron que lo que estaban haciendo era defender los bienes de dominio público de uso comunitario como son los cementerios; *"por ende en calidad de Alcalde del GADMC Colta como propietario y administrador del cementerio de Cajabamba del cantón Colta es mi obligación agotar todos los recursos legales y administrativos que establezca la ley para recuperar dicho bien."*

12. Como contestación al segundo requerimiento, presentaron informe del 4 de noviembre de 2021 por el cual manifestaron que se puede constatar y evidenciar que lo dispuesto en sentencia ya ha sido cumplido, conforme se desprende de los informes defensoriales 2 y 3 de seguimiento de cumplimiento, constantes a fojas 570-573 y 788-789, respectivamente.

13. Expresan también que el GAD Municipal de Colta *"realizó en legal y debida forma el expediente expropiatorio del bien inmueble denominado LA TIRA (...)"*, concluyendo que se ha cumplido *"el correspondiente proceso expropiatorio encontrándose en firme y causado estado la Resolución Administrativa Nro. 035-PS-GADMCC-2018 del acto administrativo de expropiación y ocupación inmediata, piezas procesales que se encuentran en el expediente del proceso que debió remitir el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Colta así como se encentra [sic] en la causa Nro. 18803-2018-270 que siguió el accionante y la defensa técnica en el tribunal contencioso administrativo y tributario con sede en el cantón Ambato y que para mejor conocimiento de causa adjuntamos el expediente escaneado en archivo digital."*

Informe del juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Colta

14. En su informe presentado el 29 de junio de 2021, el juez Marco Aníbal Anguieta Pérez expresó que: *"la legitimada activa lo que viene requiriendo en constantes escritos, presentados hasta la presente fecha en esta unidad judicial; es en relación a que se le calculen valores por concepto de reparación económica a su defendida, tema éste que jamás fue dispuesto en sentencia, de hecho, así lo señaló la misma Corte de Apelaciones que dictó la sentencia y por este motivo se archivó la causa conocida por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario"*[5].

15. Indicó que ha tratado y realizado las acciones necesarias para que se cumpla integralmente la sentencia. Además, que dictó los autos del 27 de noviembre de 2018, 15 de marzo de 2021 y 1 de abril de 2021, para que se cumpla lo dispuesto en el punto 1 y 3 de la sentencia materia de ejecución. Manifestó para entonces, que efectivamente la sentencia hasta la presente fecha se encuentra incumplida por los actuales representantes del GAD de Colta, en el tema de suspender inmediatamente la obra e iniciar el proceso expropiatorio conforme a lo dispuesto en la ley.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Consideración previa

16. Durante la tramitación del proceso de acción de protección No. 06334-2016-00023 en segunda instancia, el GAD Municipal de Colta solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado. Esta solicitud fue negada por improcedente mediante auto de 4 de abril de 2016, contra el cual el procurador síndico del GAD Municipal de Colta propuso acción extraordinaria de protección. La causa fue signada en la Corte Constitucional con el número 1212-16-EP.

17. Mediante sentencia dictada el 27 de enero de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada por el GAD Municipal de Colta, considerando en lo principal que *"ha sido planteada en contra de un auto que no es definitivo ni genera un gravamen irreparable."*[6]

4.2. Análisis de la acción de incumplimiento

[5] Para ello, reproduce a continuación el auto dictado el 4 de julio de 2018 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del a causa No. 18803-2018-00011, por el cual se estimó los pedidos de Erla Magali Escobar como improcedentes y se dispuso el archivo y devolución del expediente al juez de primera instancia de Colta para que prosiga la ejecución de la causa. Para ello, el Tribunal observó que *"De lo expuesto se verifica que: 1.1).- En ninguna parte del fallo se ha dispuesto se proceda con una reparación que implique el pago en dinero al afectado o titular del derecho violado conforme lo manda el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ni tampoco se ha precisado en sentencia como lo pretende y asevera la compareciente ERLA MAGALI ESCOBAR en sus escritos de fechas […] en el cual solicita 'reparación integral y económica, por cuanto los accionados no suspendieron la obra, tampoco iniciaron el proceso de reparación…."*.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1212-16-EP/21, dictada el 27 de enero de 2021, párr. 24.

18. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse respecto de si la sentencia dictada el 23 de marzo de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección No. 06334-2016-00023, ha sido cumplida integralmente.

19. La antedicha sentencia constitucional, expresa en su parte decisoria lo siguiente:

> *"(...) DECISIÓN.- En mérito de lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se expide la siguiente: SENTENCIA: Se acepta el Recurso de Apelación interpuesto por la accionante Erla Magali Escobar y se revoca la sentencia emitida por el señor Juez a quo, y se dispone: 1. De conformidad con lo dispuesto por el Art. 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, el GADM del Colta, suspenda inmediatamente la obra e inicie el proceso expropiatorio conforme lo dispuesto en la Ley. 2. De manera inmediata proceda a efectuar las labores de remediación ambiental del sector involucrado, esto es, la reposición de los árboles derribados, así como la limpieza integral del área de propiedad de la accionante de todo material que haya sido utilizado en la construcción, labores que no podrán exceder del plazo de quince días. 3. Una vez ejecutoriada esta resolución y en el plazo máximo de quince días, el GADM del Cantón Colta, expida un acuerdo en el que se reconozca el derecho vulnerado a la señora Erla Magali Escobar y se presente las disculpas públicas, que será aprobada por el GADM del cantón Colta, en sesión ordinaria convocada para el efecto, y entregado a la accionante. 4. Garantía de que el hecho no se repita.- La garantía de que el hecho no se repita tiene como fin que ante la vulneración de derechos constitucionales por un determinado acto u omisión, se asegure que estos hechos no vuelvan a generarse. Esta medida reparatoria, a criterio de la Sala, es simbólica, en el sentido de que se exterioriza el compromiso del Estado de ser garante de los derechos constitucionales, y por ende promover su efectiva protección conforme lo manda la Constitución de la República. 5. Disponer que el GADM del cantón Colta, brinde capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública y proceso expropiatorio de un bien inmueble, conforme lo determina la Constitución de la República. 6. De conformidad con lo dispuesto por el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, se delega el seguimiento del cumplimiento de esta sentencia, al señor Comisionado de la Defensoría del Pueblo en Chimborazo, a quien se le hará conocer de esta resolución y se servirá informar periódicamente al señor Juez de origen sobre el cumplimiento de la sentencia. 7. Se deja a salvo las acciones legales o administrativas a que tenga derecho la legitimada activa. Ejecutoriada que sea esta sentencia, al tenor de lo ordenado en el artículo 86 No. 5 de la Constitución Política de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, envíese copias fotostáticas certificadas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.- Agréguese a los autos el escrito que antecede.- Notifíquese."*

20. Esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea 5 medidas de reparación dirigidas al GAD Municipal de Colta: **i)** suspender inmediatamente la obra e iniciar el proceso expropiatorio conforme lo dispuesto en la Ley; **ii)** efectuar las labores de remediación ambiental del sector involucrado; **iii)** expedir un acuerdo en el que se reconozca el derecho vulnerado a la señora Erla Magali Escobar y se presente disculpas públicas, lo cual sería aprobado por el GADM del cantón Colta, en sesión

ordinaria convocada para el efecto y entregado al accionante; i**v)** que se ofrezca garantía de no repetición del hecho; y, **v)** brindar capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública y proceso expropiatorio de un bien inmueble conforme lo determina la Constitución de la República. Adicional a estas medidas, le ordena a la Defensoría del Pueblo la vigilancia del cumplimiento de la sentencia.

21. Por tal motivo, este Organismo procede a verificar el cumplimiento de cada una de estas obligaciones.

Medida 1: Suspender inmediatamente la obra e iniciar el proceso expropiatorio conforme lo dispuesto en la Ley e iniciar el proceso expropiatorio conforme lo dispuesto en la Ley

22. A través del informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia de fecha 22 de enero de 2020, suscrito por la delegada provincial de la Defensoría del Pueblo de Chimborazo[7], se expresa respecto a esta medida lo siguiente:

> *"El GAD Municipal del Cantón Colta a través de su máxima autoridad el Alcalde Téc. Simón Bolívar Gualán Mullo informa a Defensoría del Pueblo mediante Oficio Nro GADMCC-AL-PS-001-2020 que por Resolución Administrativa N.° 35-PS-GADMCC-2018 se ha establecido la declaratoria de utilidad pública de expropiación y ocupación inmediata del inmueble denominado "LA TIRA" ubicado en la parroquia Cajabamba Cantón Colta Provincia de Chimborazo inscrito a nombre de la señora Erla Magali Escobar, se destina el bien inmueble para la ejecución del proyecto de "APERTURA DE LA AVENIDA DEL PASO LATERAL DEL CANTÓN COLTA CHIMBORAZO", esto con fecha 25 de abril del 2018, no se indica si en ese entonces se suspendió la obra."*

23. En efecto, constan como anexos al referido informe, la resolución N° 024-PS-GADMCC-2018 del 25 de abril de 2018, de declaratoria de utilidad pública y ocupación inmediata del antes mencionado inmueble de propiedad de la señora Erla Magali Escobar, suscrito por el alcalde del GAD Municipal de Colta, Hermel Tayupanda Cuvi, y su respectivo informe técnico. Consta además, la resolución administrativa N° 035-PS-GADMCC-2018 de expropiación y ocupación inmediata del 14 de junio de 2018[8].

24. De tal modo, se desprende que se cumplió con dar inicio al proceso expropiatorio conforme lo dispuesto en la Ley. Sin embargo, ello tuvo lugar recién para el mes abril de 2018 con la declaratoria de utilidad pública, es decir, a los dos años de la sentencia de acción de protección dictada el 23 de marzo de 2016, resultando de esta forma injustificado el retardo con el que se cumplió esta parte de la medida dispuesta[9].

[7] Fojas 570 a 573 del expediente de instancia.
[8] Fojas 581 a 594 del expediente de instancia.
[9] De los recaudos procesales adjuntos al informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia Nro. 3 de la delegada de la Defensoría del Pueblo de Chimborazo, del 7 de octubre de 2021, (fs. 788 y ss. del expediente de instancia), se observa que para entonces se encontraba pendiente de cancelación la expropiación y que existía la certificación de la partida presupuestaria para dicho pago, encontrándose a disposición del interesado para que pueda ser retirado.

25. Por otra parte, de la parte referente a la suspensión de la obra por parte del GAD Municipal de Colta, no existe constancia alguna del expediente de instancia. Más bien, del mentado informe de la delegada provincial de la Defensoría del Pueblo de Chimborazo, se expresó que "*no se indica si en ese entonces se suspendió la obra"*. Por tal motivo, al no existir elementos que comprueben la suspensión de la obra por parte de la entidad demanda, se tiene por incumplida esta parte de la medida.

26. En consecuencia, la medida primera de la sentencia *in examine* ha sido cumplida defectuosamente, al existir un retardo injustificado en el inicio del proceso expropiatorio y al no existir constancia ni documentación de respaldo sobre el cumplimiento de la suspensión de la obra.

27. Respecto a las alegaciones del señor Luis Oswaldo Escobar, hijo de la fallecida accionante, en cuanto a que el incumplimiento de esta medida radica en que no se le ha pagado el justo precio en el proceso expropiatorio, se le recuerda que dispone de las vías y recursos procesales pertinentes para dicha pretensión, ya que no corresponde ser analizado en atención a la naturaleza de la presente acción.

Medida 2: Efectuar las labores de remediación ambiental del sector involucrado

28. Mediante oficio No. GADMCC-AL-PS-001-2020 del 3 de enero de 2020, suscrito por el alcalde del GAD Municipal de Colta[10], se manifestó lo siguiente:

> *"(...) me permito informar que las labores de remediación ambiental del sector involucrado de conformidad al Informe presentado por la Ing. Andrea Catherine Coronel Chicaiza, Técnico de Monitorio Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Colta, mediante Oficio No. GADMCC-DDL-2020-001-O, de fecha 03 de enero de 2020 y que adjunto en copia certificada vendrá a su conocimiento cuales han sido las actividades realizadas dando cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia materia de la presente justificación en ANEXO 2."*

29. En el mencionado oficio suscrito por la técnica de monitoreo ambiental, de fecha 3 de enero de 2020, constante a foja 595 del expediente de origen, se informó que: *"se ha dado cumplimiento a lo solicitado respecto a la REMEDIACIÓN AMBIENTAL, realizándose la reposición de 70 especies arbóreas en las siguientes cantidades: 25 unidades de Yagual, 25 unidades de alisos, 20 unidades de acacia azul. Como medio de verificación adjunto al presente se encuentra un registro fotográfico de las actividades realizadas. De la misma manera respecto a la limpieza la misma se realizó conforme a lo solicitado, los restos no servibles producto del corte de los árboles fueron trasladados al Botadero Municipal del Cantón Colta."*

30. Sin embargo, a foja 574 del expediente de instancia, consta el informe de la visita *in situ* de fecha 6 de enero de 2020, suscrito por la abogada Marlene Sánchez, en calidad de servidora encargada del trámite defensorial. En el mismo, expresó lo siguiente:

[10] Fojas 579 y 580 del expediente de instancia.

"3. Actividades realizadas en la verificación de campo. La visita IN SITU se inició a las 09h30, con la presencia de […], en donde se observa que en la entrada al cementerio de la parte de atrás; están unas bóvedas construidas vacías, el Dr. Javier Guaraca manifiesta que se [sic] en donde se encuentran estas bóvedas estaba ubicada la propiedad de la señora Erla Escobar y que estaban plantados unos árboles, el Dr. Medardo Reinoso indica que se han plantado los árboles en todo el cementerio y no en la parte en la que estaba la propiedad de la señora Erla Escobar por motivo de ornamentación; se ha tomado fotografías y el registro de firmas se encuentran adjuntas al presente informe de visita IN SITU."

31. De acuerdo al apartado séptimo de la sentencia dictada el 23 de marzo de 2016, cuyo cumplimiento íntegro se demanda, el sector involucrado en el daño ambiental, fue precisamente en la propiedad de la señora Erla Magali Escobar:

"SEPTIMO.- Estudio y análisis de los derechos presuntamente violados: La tarea de la Sala es determinar si existió o no vulneración de derechos constitucionales, sobre el fondo de la pretensión de la accionante. Derecho a la propiedad; al buen vivir; a la tutela judicial efectiva; al debido proceso; a la seguridad jurídica; a la supremacía constitucional; y, a los Derechos humanos. El inmueble materia de la presente Acción, es de propiedad de la señora Erla Magali Escobar, adquirido mediante adjudicación realizada por el extinto INDA, debidamente protocolizado en la Notaría Segunda del cantón Colta el 18 de mayo de 2010, e inscrita en el Registro de la Propiedad, el 19 del mismo mes y año, documentación que obra de fs. 2 a 4 vta., cuyos habilitantes obra de fs. 5 a 8; consecuentemente y en lo relativo a la propiedad, no existe duda alguna, ni ha sido desvirtuada dentro del proceso. Con el fin de demostrar que se violó el derecho a la propiedad, se practicó la diligencia de inspección, cuyo informe obra de fs. 271 a 280, del que se desprende: El predio se encuentra circunscrito dentro de los siguientes linderos: Norte, línea del ferrocarril en 15.81m, con cruce de camino en 7.90m, con línea del ferrocarril en 27.46m; Sur, cementerio de Cajabamba en 6m; Este, cruce de camino público en 5.39m, Julio Morocho en 8.94m S 26°34/W en 35.68 m, con cruce de camino público en 6.2m, camino público 14.46m; y Oeste, con cementerio de Cajabamba en 68.80m, con una superficie de 0.1171 Has. Por el interior de este predio cruza una vía pública recién construida de 12 metros de ancho por 53 metros de largo, que se encuentra lastrada intersecado por el lado Este con un camino secundario de 5 metros de ancho por 25.45 metros de largo. Terreno cultivado con retoño de árboles de eucalipto de cuatro años de edad más o menos; además se observó al filo de la vía recién aperturada retoños de árboles de eucalipto talados de raíz. Si el inmueble tiene una superficie de 1171m2 (100%) y el área desbancada es de 321.64 m2, el porcentaje de desbanque es del 27.46%.; trabajos que no admite contradicción alguna; por el contrario el doctor Luis Gonzalo Fray Mancero, en su calidad de Procurador Síndico del GADM del cantón Colta, en la Audiencia respectiva, manifiesta: Nosotros como GAD Municipal del cantón Colta, no tenemos ningún inconveniente en que se realice la diligencia solicitada (...) y se puede revisar que existía un camino anterior (...). Dentro del Ordenamiento Territorial el GAD Municipal, a pedido de la comunidad Gatazo Hospital, quienes en sesión extraordinaria del sábado 24 de mayo de 2014 resolvieron estar de acuerdo con el nuevo camino, la mayoría de los comuneros quedaron agradecidos con el Municipio de Colta y solicitaron que se ejecute el proyecto ya que siempre han sentido la necesidad que se abra el camino ya que servirá para sus futuras generaciones, hijos e hijas; cumpliendo el debido proceso, el 14 de octubre de 2014, se realizó la socialización, del proyecto apertura, ampliación y

lastrado de la vías de la comunidad Gatazo Hospital, el Alcalde el 3 de marzo de 2014, aprobó el proyecto y dispuso su socialización. Es decir, se ha reconocido la apertura de la vía en la propiedad de la legitimada activa, con las características antes citadas contentivas en el informe pericial."

[énfasis añadido]

32. La remediación ambiental es entendida por el Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, como el *"conjunto de medidas y acciones que se aplica en un área determinada para revertir las afectaciones ambientales producidas por la contaminación a consecuencia del desarrollo de actividades, obras o proyectos económicos o productivos. Las biopilas, el land-farming y procesos de laboratorio son algunos ejemplos de métodos de remediación."*[11]

33. De tal manera que la medida de remediación debió ser realizada en el área determinada, esto es el terreno involucrado de afectación, propiedad de la hoy fallecida accionante, mas no en las inmediaciones del cementerio de Colta, según consta de los informes presentados en el expediente de origen. Por tal motivo, la medida de remediación ambiental ha sido incumplida.

34. En relación a ello, esta Corte advierte que en ningún momento del proceso de origen el juzgador se pronunció respecto al informe de la medida en cuestión para determinar o no su cumplimiento, desconociendo con esta omisión su deber de verificar y hacer cumplir lo juzgado.

35. Por otra parte, cabe advertir que dadas las circunstancias actuales del bien inmueble de quien en vida fuera la accionante, respecto al avance del trámite expropiatorio que sobre este ha sido verificado, la disposición de la medida de remediación ambiental, cuyo incumplimiento ha sido comprobado, no resultaría útil. Por lo tanto, en lo que respecta a la medida, la presente sentencia constituirá, en sí misma, una medida de reparación, sin perjuicio del llamado de atención que corresponde realizarse al GAD Municipal de Colta por incumplir la medida en su momento.

36. Finalmente, respecto a las alegaciones del señor Luis Oswaldo Escobar en su escrito del 24 de junio de 2021[12], sobre presuntas talas posteriores de árboles de eucalipto sin licencia o permiso de autoridad competente, que habrían tenido lugar el año 2019, se recuerda al solicitante que la acción de incumplimiento se circunscribe únicamente a lo dispuesto en la sentencia constitucional cuyo presunto incumplimiento se demanda, y no sobre hechos o acciones de los que no hayan sido objeto de pronunciamiento en la decisión cuyo cumplimiento íntegro se pretende. Además, la Corte no puede modificar mediante este tipo de acción, el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales[13]. No obstante, el solicitante dispone de las vías procesales correspondientes para hacer valer tales pretensiones.

[11] Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, artículo 3. (Registro Oficial del 31 de marzo de 2003).
[12] Fojas 390 a 412 del expediente constitucional.
[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 17-11-IS/19, párr. 25.

Medida 3: Expedir un acuerdo en el que se reconozca el derecho vulnerado a la señora Erla Magali Escobar y se presente disculpas públicas, lo cual sería aprobado por el GADM del cantón Colta, en sesión ordinaria convocada para el efecto y entregado al accionante

37. Mediante escrito del 28 de noviembre de 2019[14], Luis Oswaldo Escobar, hijo de la señora Erla Magali Escobar, comunicó al juez encargado de la ejecución de la acción de protección, a través de la documentación adjunta, la emisión del acuerdo de disculpas públicas aprobado por el GAD Municipal de Colta y de la publicación de dichas disculpas públicas en el Diario La Prensa, en edición del 24 de noviembre del 2019. El texto de las disculpas públicas es el siguiente:

> *"Conforme lo dispuso la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Chimborazo, en sentencia de fecha 23 de marzo del 2016 referente a la Acción de Protección signada con el No. 06334-206-00023, propuesta por la señora Erla Magali Escobar (+), en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Colta; y, en cumplimiento del oficio No. 2019-751-UJMCC de fecha 25 de septiembre de 2019, suscrito por el doctor Marco Anguita Pérez, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Colta, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Colta al haber aprobado mediante Acuerdo por el Concejo Cantonal, pide* ***Disculpas Públicas a la señora*** *Erla Magali Escobar (+), al haberse afectado su derecho a la propiedad privada y no haber seguido un proceso de declaratoria de utilidad pública e indemnización en la* ***ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL PERÍODO 2014-2019****, situación que conllevó a la vulneración de sus derechos.*
>
> *El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Colta, garantiza que este tipo de acciones no se volverán a repetir, no se vulnerarán los Derechos Constitucionales de la población y compromete en capacitar a su personal para que no sucedan situaciones similares en temas de expropiación de un bien que afecte a la comunidad."*

38. Del contenido íntegro de las disculpas públicas, se observa que la publicación cumple con expresar el motivo por el cual se ofrecen[15], además, con el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidad como reparación simbólica por los daños sufridos producto de una vulneración de derechos[16].

39. Ahora bien, del escrito presentado por el hijo de la fallecida accionante se desprende una situación que no puede ser obviada por esta Corte. En este se expresa:

> *"3. Así mismo, adjunto se dignará encontrar copia de las disculpas públicas, emitidas por el Gobierno Municipal de Colta, publicada en Diario la Prensa, sección C, página c3, de fecha 24 de noviembre de 2019, de esta manera se PRUEBA que después de más de 3 AÑOS y 8 MESES, se ha cumplido el numeral 3 y 4 de la sentencia constitucional de fecha 23 de marzo de 2016."*

[14] Fojas 553 a 557 del expediente de instancia.
[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 64-18-IS/21, párr. 33.
[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 146-14-SEP-CC, pág. 55.

40. Así, se corrobora que desde la fecha de emisión de la sentencia, a la de la emisión del acuerdo y consiguiente publicación de disculpas públicas, transcurrió efectivamente un plazo de tres años con ocho meses, situación intolerable más cuando se trata de garantías jurisdiccionales, más aun teniendo en cuenta que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento[17].

41. En consecuencia, si bien se observa que la obligación de la tercera medida habría sido cumplida, tal cumplimiento fue injustificadamente tardío y por tanto, deviene en defectuoso.

Medida 4: Ofrecer garantía de no repetición del hecho

42. En sintonía con la tercera medida previamente analizada, se observa que del contenido de la publicación en la prensa de las disculpas públicas por parte del GAD Municipal de Colta, consta un segundo párrafo con el tenor siguiente:

> *"(...) El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Colta, garantiza que este tipo de acciones no se volverán a repetir, no se vulnerarán los Derechos Constitucionales de la población y compromete en capacitar a su personal para que no sucedan situaciones similares en temas de expropiación de un bien que afecte a la comunidad."*

43. De tal modo y en similares términos a la tercera medida, si bien esta cuarta medida fue cumplida, lo fue tras un retardo injustificado de tres años y ocho meses después, por lo que dicho cumplimiento fue defectuoso.

Medida 5: Brindar capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública y proceso expropiatorio de un bien inmueble conforme lo determina la Constitución de la República

44. Con relación a esta medida, la delegada provincial de la Defensoría del Pueblo de Chimborazo, en su informe del 22 de enero de 2020[18], se refirió en los siguientes términos:

> *"5. […] El GAD Municipal del Cantón Colta a través de su máxima autoridad el Alcalde Téc. Simón Bolívar Gualán Mullo informa a Defensoría del Pueblo mediante Oficio Nro GADMCC-AL-PS-001-2020 que: se dispuso en oficio Circular N.º 0011-PR3-AME-2019 de fecha 22 de noviembre del 2019 se capacite a los señores técnicos sobre procedimientos legales para la declaratoria de utilidad pública, expropiaciones y consignaciones para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en razón de la derogatoria de los Art. 446 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que refería sobre los procedimientos de la expropiación de los predios para utilidad pública y la vigencia del Art. 58 de la Ley Orgánica de Contratación Pública; según el oficio arriba mencionado se indica que se ha capacitado a los señores técnicos del Gad de Colta."*

[17] LOGJCC, artículo 162.
[18] Fojas 570 a 573 del expediente de instancia.

45. De la documentación adjunta al expediente de instancia, no consta el referido oficio Circular N.º 0011-PR3-AME-2019 de fecha 22 de noviembre del 2019, por lo que la delegada provincial de la Defensoría del Pueblo basó su informe en la mera afirmación y reproducción de lo expuesto por el alcalde del cantón Colta en oficio No. GADMCC-AL-PS-001-2020[19], sin realizar una real verificación documental.

46. Por su parte, tampoco se observa del expediente de instancia pronunciamiento alguno sobre la verificación del cumplimiento de esta medida por parte del juez de la causa.

47. Por lo tanto, al no existir documentación que contenga ni respalde planificación, cronograma, ni mucho menos que corrobore realización efectiva de la capacitación ordenada, por lo que no es posible verificar su cumplimiento, teniéndose en consecuencia esta medida como incumplida.

Consideraciones adicionales

48. A lo largo del análisis de la presente causa, esta Corte ha observado con preocupación la excesiva e injustificada demora en el cumplimiento de las medidas dispuestas en sentencia, tanto por parte del GAD Municipal de Colta, como por parte de los jueces que estuvieron a cargo de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Colta, quienes debieron emplear todas las medidas legales a su alcance para el consabido cumplimiento[20].

49. En su informe, la autoridad judicial requerida no llegó a presentar argumentos relativos a la imposibilidad de ejecución de la sentencia constitucional, ni justificó los impedimentos que imposibilitaban la ejecución oportuna. Tan solo expresó de modo genérico que ha tratado y realizado las acciones necesarias para que se cumpla integralmente la sentencia, sin informar de manera argumentada sobre los impedimentos que se le habrían presentado; y, manifestó que efectivamente la sentencia se encontraba incumplida por los actuales representantes del GAD de Colta, en el tema de suspender inmediatamente la obra e iniciar el proceso expropiatorio conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, como fue advertido en el análisis anterior, el incumplimiento se configuró además en otras medidas.

50. Por otra parte, ha sido observado el retardo injustificado en el cumplimiento de ciertas medidas, durante el transcurso del proceso de origen a pleno conocimiento del juzgador de la causa. Ello, sin dejar de advertir que la accionante, señora Erla Magali Escobar, falleció el 18 de agosto de 2018[21] sin haber obtenido un cumplimiento íntegro de la sentencia de acción de protección que reconoció la vulneración de sus derechos.

51. Según se ha comprobado a lo largo del análisis de la presente sentencia, el cumplimiento de las medidas dispuestas como reparación a la violación de sus derechos constitucionales, empezó a activarse después de su fallecimiento, con excepción del

[19] Fojas 579 y 580 del expediente de instancia.
[20] LOGJCC, artículo 21.
[21] Según el certificado de defunción constante a foja 501 del expediente de origen.

inicio del proceso expropiatorio. Es decir, que desde la expedición de la sentencia constitucional de acción de protección del 23 de marzo de 2016, hasta la fecha de fallecimiento de la accionante Erla Magali Escobar, transcurrieron dos años y cinco meses sin operar el cumplimiento íntegro de las medidas de reparación dispuestas en dicha sentencia.

52. Esta Corte no puede dejar de reparar en esta falta de diligencia del juez, a quien corresponde por mandato legal emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia[22]. Si bien es cierto que se delegó el seguimiento a la Defensoría del Pueblo, de la revisión del expediente de instancia se observa que ante los diversos informes de cumplimiento producto del trámite defensorial, los juzgadores de la acción de protección no emplearon los medios correspondientes para asegurar el cumplimiento íntegro de la sentencia de Sala.

53. Es por ello que, esta Corte hace un llamado de atención a los jueces encargados de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Colta a cargo de la acción de protección No. 06334-2016-00023, por su falta de diligencia en el seguimiento del caso y en la verificación y omisión de hacer cumplir la sentencia del 23 de marzo de 2016.

54. En adición a ello, en función de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se oficiará al Consejo de la Judicatura con el fin de que pueda realizar las investigaciones pertinentes que le permitan determinar posibles responsabilidades en cuanto a la falta de ejecución de las medidas dispuestas en la sentencia de acción de protección, según ha sido analizado en el presente pronunciamiento.

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. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento No. 4-17-IS.

2. Declarar el cumplimiento defectuoso y tardío de las medidas 1, 3 y 4; y, el incumplimiento total de las medidas 2 y 5, de la sentencia dictada el 23 de marzo de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección No. 06334-2016-00023.

3. Disponer que el GAD Municipal de Colta ejecute adecuadamente las medidas 1 y 5 de reparación. Para el efecto, dentro del **plazo máximo de 45 días** contados desde la notificación de la presente sentencia, remitirá al juzgado de origen una planificación del cumplimiento de dichas medidas. Así mismo, en el **plazo**

[22] LOGJCC, artículo 21.

máximo de 60 días contados desde la entrega de la planificación, deberá ejecutar de forma ineludible las medidas ordenadas.

4. En cuanto al incumplimiento de la medida 2, se dispone que la presente sentencia, constituye por sí misma una medida de reparación.

5. Realizar un llamado de atención a los jueces de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Colta, que han estado a cargo de la acción de protección No. 06334-2016-00023, por su falta de diligencia en hacer cumplir las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 23 de marzo de 2016.

6. Realizar un llamado de atención al GAD Municipal de Colta en la persona de los alcaldes Hermel Tayupanda Cuvi y Simón Bolívar Gualán Mullo, bajo cuyas administraciones respectivas se incumplieron las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 23 de marzo de 2016. En este sentido, se advierte al actual alcalde del GAD Municipal de Colta, que la persistencia en el incumplimiento de las medidas de reparación pendientes, puede derivar en consecuencias tales como su destitución.

7. Oficiar al Consejo de la Judicatura para que realice las investigaciones pertinentes que le permitan determinar posibles responsabilidades en cuanto a la falta de ejecución de las medidas dispuestas en la sentencia de acción de protección No. 06334-2016-00023, según ha sido analizado en el presente pronunciamiento. Para el efecto, dentro del **plazo máximo de 60 días** contados desde la notificación de la presente sentencia, remitirá a esta Corte un informe sobre los resultados de las investigaciones que haya realizado.

8. Devolver el proceso al juzgado de origen a efectos de que continúe con la fase de ejecución de la sentencia hasta su ejecución integral.

9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.03 09:15:35 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez

Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro.- 0004-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración No. 4-17-IS/22
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 10 de marzo de 2022.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 10 de marzo de 2022, dentro de la causa 4-17-IS, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes procesales

1. El 3 de febrero de 2017, la señora Erla Magali Escobar presentó una acción de incumplimiento en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Colta (en adelante "GAD Municipal de Colta") respecto de la sentencia dictada el 23 de marzo de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección No. 06334-2016-00023.

2. El 19 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional, por unanimidad, aprobó la sentencia del caso No. 4-17-IS y declaró el cumplimiento parcial. De esta sentencia, el GAD Municipal de Colta presentó el día 8 de febrero de 2022 escrito de solicitud de aclaración.

II. Oportunidad

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes, en el término de tres días contados desde su notificación.

4. El pedido de aclaración presentado por la entidad accionada, esto es el GAD Municipal de Colta, fue interpuesto el 8 de febrero de 2022, respecto de la sentencia emitida el 19 de enero de 2022, notificada el 4 de febrero de 2022. En tal virtud, se observa que el pedido fue presentado dentro del término previsto para el efecto.

III. Fundamentos de la solicitud

5. En su pedido, el GAD Municipal de Colta, a través de su alcalde y de su procurador síndico, solicita la aclaración de la sentencia bajo las siguientes consideraciones:

> **5.1.** Se aclare si tienen que dar cumplimiento a la medida 1 conforme consta en el numeral 3 de la sentencia, *"ya que si sería de esta manera ya existe acto administrativo que ha producido plenos efectos jurídicos tanto de la declaratoria de utilidad pública, interés social y ocupación inmediata como del acto de expropiación o esto corresponde a que deberíamos dar cumplimiento a la medida 2 y 5 conforme creemos es el espíritu de la sentencia emitida por ustedes señores jueces constitucionales."*

> **5.2** Se aclare el numeral 4 de la sentencia, *"en la que resuelven en cuanto al incumplimiento de la medida 2 se dispone que la presente sentencia constituye por sí misma una medida de reparación tomando en consideración que en el análisis que ustedes efectúan en la medida 2 efectuar las labores de remediación ambiental del sector involucrado constantes en los numerales 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 no estaría cumplida siendo el espíritu de la sentencia dictada por ustedes que tenemos el plazo máximo de 45 días para presentar una planificación del cumplimiento de las medidas 2 y 5 y el plazo máximo de 60 días posterior a la planificación para ejecutar de forma ineludible las medidas ordenadas que solicitamos señores jueces expresamente se nos aclare si corresponde a las medidas 2 y 5 que han determinado ustedes el incumplimiento total."*

IV. Análisis del pedido de aclaración

6. El artículo 440 de la Constitución, CRE, establece que: "*Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*". La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, en su artículo 162 prevé que: "*Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".*

7. Al respecto, esta Corte Constitucional estableció que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro y, la ampliación, si este no resolviere todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido al juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia[1].

8. La sentencia recurrida declaró el incumplimiento parcial de la sentencia dictada el 23 de marzo de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de protección No. 06334-2016-00023. Como fue observado en su momento, la sentencia en cuestión planteó 5 medidas de reparación dirigidas al GAD Municipal de Colta[2] y para verificar su respectivo cumplimiento, la Corte realizó un análisis individual de cada medida.

9. De la revisión del recurso de aclaración planteado, se observa que este se encuentra dirigido respecto a dos cuestiones: i) en cuanto a la declaratoria de cumplimiento defectuoso de la medida 1; y, ii) en cuanto a la reparación de la medida 2 declarada como incumplida.

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020.

[2] **i)** suspender inmediatamente la obra e iniciar el proceso expropiatorio conforme lo dispuesto en la Ley; **ii)** efectuar las labores de remediación ambiental del sector involucrado; **iii)** expedir un acuerdo en el que se reconozca el derecho vulnerado a la señora Erla Magali Escobar y se presente disculpas públicas, lo cual sería aprobado por el GADM del cantón Colta, en sesión ordinaria convocada para el efecto y entregado al accionante; i**v)** que se ofrezca garantía de no repetición del hecho; y, **v)** brindar capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública y proceso expropiatorio de un bien inmueble conforme lo determina la Constitución de la República. Adicional a estas medidas, le ordena a la Defensoría del Pueblo la vigilancia del cumplimiento de la sentencia.

10. En cuanto a la primera cuestión objeto del recurso, la entidad recurrente solicita se aclare si debe dar cumplimiento a la medida 1 conforme consta en el numeral 3 de la parte decisoria de la sentencia, toda vez que *"ya existe acto administrativo que ha producido plenos efectos jurídicos tanto de la declaratoria de utilidad pública, interés social y ocupación inmediata como del acto de expropiación"*.

11. Sobre la medida, este Organismo confirma el contenido del numeral tercero del decisorio de la sentencia recurrida, en cuanto a que el GAD de Colta debe ejecutar adecuadamente las medidas 1 y 5 de reparación. Y es que sobre la medida 1, de párrafos 22 a 27 de la sentencia constan claramente los motivos por los que se estimó su cumplimiento defectuoso, esto es, por una parte, el cumplimiento tardío e injustificado en el inicio del proceso expropiatorio; y, por otra, el incumplimiento de la suspensión de la obra; y, en cuanto a la medida 5, de párrafos 44-47 se estableció que no se ha brindado la capacitación ordenada por no existir documentación que acredite su realización. Por lo tanto, resulta claro que debe cumplir con remitir la planificación correspondiente de lo que se encuentre pendiente, y, sobre lo que ya ha sido ejecutado, acreditar documentadamente su cumplimiento, teniendo en cuenta para el efecto los plazos máximos señalados en el numeral 3 de la sentencia 4-17-IS/22.

12. En cuanto a la segunda cuestión objeto del recurso, la entidad recurrente solicita se aclare el numeral 4 de la sentencia, en el sentido transcrito a párrafo 5.2. *supra*.

13. Según se observa, este punto del recurso es fundamentado de acuerdo a lo que la entidad recurrente estima como *"el espíritu"* de la sentencia dictada por este Organismo. Sin embargo, de párrafos 33 a 35 de la sentencia, es evidente la razón por la cual la Corte estimó su sentencia como una forma de reparación, lo cual se manifiesta en el numeral cuarto del decisorio, no existiendo oscuridad ni sentido ambiguo alguno en lo resuelto por la Corte.

14. No obstante lo anterior, es preciso dejar en claro que el hecho de que una sentencia constituya en sí misma una forma de reparación, no obsta que puedan existir otras medidas de reparación que deban ejecutarse.

15. Por tales motivos, este Organismo determina que el recurso de aclaración resulta impertinente, pues no se refiere a elementos oscuros de la decisión. Al contrario, la Corte observa que el objeto de las dudas planteadas se encuentra explícito y es suficientemente claro en los párrafos anteriormente mencionados de la decisión recurrida.

V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración por improcedente.

2. Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 4-17-IS/22 dictada el 19 de enero de 2022.

3. Esta decisión de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

4. Notifíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16 15:43:36 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Solíz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 10 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2145-11-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 27 de enero de 2022

CASO No. 2145-11-EP

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

SENTENCIA

Tema: La sentencia analiza si un auto de aclaración de una sentencia de instancia que dejó de producir efectos es objeto de acción extraordinaria de protección; y si se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección, tanto por la presunta falta de análisis de la vulneración de derechos fundamentales, como por la presunta formulación de argumentos contradictorios. Establecido lo anterior, se aborda el mérito del caso y se verifica la vulneración del derecho de petición de la comuna Río Manta por no haberse atendido su petición de delimitación de su territorio colectivo.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 30 de diciembre de 2010, Idalinda Esmeralda Delgado López, Manuel Jorge Delgado López, Pedro Roberto Campuzano Palma, José Avilio López Palma y Ana Beatriz López Alvia, en sus calidades de presidenta, vicepresidente, tesorero, síndico y secretaria del cabildo de la comuna Río Manta, presentaron una acción de protección con medida cautelar[1], identificada con el Nº 1-2011 y 352-2011[2], en

[1] De la demanda se advierte que los accionantes identificaron como actos administrativos impugnados los siguientes: i) las providencias de adjudicación que habrían sido emitidas por el INDA a favor de algunos integrantes de la comuna Río Manta y de personas ajenas a la comuna, lo que habría permitido la división del territorio comunal; ii) la Ordenanza reformatoria que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón, de 14 de noviembre de 2006, que fue emitida por el Gobierno Municipal de Montecristi; iii) los números catastrales otorgados por el Municipio de Montecristi respecto de predios individuales que serían parte del territorio comunal; iv) las escrituras públicas otorgadas ante varios notarios, ya que estas tendrían relación con el territorio de la comuna Río Manta; y, v) las inscripciones de las escrituras públicas referidas por el Registro de la Propiedad de Montecristi. Adicionalmente, los accionantes enfatizaron que "*[e]l extinto INDA actualmente el MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria por la NO EJECUCIÓN DEL TRAMITE PARA LA EMISIÓN DE LA PROVIDENCIA DE ADJUDICACIÓN DEL TÍTULO DE LA TIERRA DE PROPIEDAD COLECTIVA DE LA COMUNA RÍO MANTA, VULNERÓ por OMISIÓN el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupamos, conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales*". En este contexto, la pretensión principal de la comuna fue que "2. *EL MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria realice de manera inmediata el trámite de adjudicación de nuestras tierras comunales de propiedad colectiva* [indicaron que son posesionarios de 3872.31

contra del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (en adelante, "el MAGAP"), el Municipio de Montecristi, el Registro de la Propiedad de Montecristi, la notaría primera del cantón Montecristi y las notarías primera, segunda, tercera y cuarta del cantón Manta (en adelante, "las notarías"), por la presunta vulneración de los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 numerales 4, 5 y 17 de la Constitución de la República del Ecuador[3].

2. La audiencia pública de la acción de protección se desarrolló el 11 de enero de 2011, la que fue suspendida con el fin de practicar prueba. Dado que ni la parte accionante ni su representante comparecieron a la reinstalación de dicha diligencia, en providencia de 9 marzo de 2011, el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Manabí declaró el desistimiento de la acción y, en consecuencia, ordenó el archivo de la causa. Más adelante, en auto de 14 de abril de 2011, se negó el pedido de aclaración.

3. En contra de la decisión referida, la parte accionante interpuso recurso de apelación. La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí, en sentencia de 23 de mayo de 2011, aceptó el recurso planteado, revocó la providencia recurrida y dispuso que el juez de primer nivel se pronuncie sobre el asunto principal de la causa.

4. En sentencia de 20 de julio de 2011, el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil y Mercantil de Manabí aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos colectivos establecidos en el artículo 57 numerales 4, 5 y 17 de la Constitución, dejó sin efecto todos los actos administrativos que fueron impugnados (véase la nota al pie de página Nº 1) y señaló que la reparación integral en favor de la comuna Río Manta debía ser tramitada en juicio contencioso administrativo. Adicionalmente, el juez dispuso: *"mientras se cumple esta sentencia y con la finalidad de precautelar la propiedad colectiva de las tierras comunales, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto a las pretensiones de los recurrentes, por lo que fundamentado en el Artículo 87 de la Constitución de la República, ordeno se cumplan las siguientes MEDIDAS CAUTELARES"*[4].

---

hectáreas], *para proceder a la respectiva legalización con la obtención de la escritura de propiedad colectiva."*. Véase hojas 17 a 47 del primer cuerpo del expediente de instancia.

[2] Esta numeración corresponde a la primera y segunda instancia, respectivamente.

[3] Constitución de la República. Artículo 57.- "*Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos*: *[…] 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. […] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos*".

[4] Hojas 372 y 373 del cuarto cuerpo del expediente de instancia. "*1.- El MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, se abstenga de emitir providencias y títulos de propiedad de terrenos que se refieran al sitio o Comuna Río Manta de manera particular e individual a terceras personas. 2.- Las Notarías de Manabí especialmente los cantones de Montecristi y Manta se abstenga de emitir escrituras, a las personas que hayan recibido providencia de adjudicación por parte del extinto INDA actualmente el MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, ni cualquier*

5. En auto de 5 de agosto de 2011, fueron rechazadas las solicitudes de aclaración y ampliación realizadas por la comuna y por el representante legal de la Refinería del Pacífico "Eloy Alfaro" R.D.P – C.E.[5]

6. La Procuraduría General del Estado solicitó la aclaración de la sentencia porque "*la parte resolutiva debió hacer referencia única y exclusivamente a 'LA COMUNA DEL SITIO RIO (sic) MANTA' y no como consta de 'SITIO RIO (sic) MANTA O COMUNA RIO (sic) MANTA', ocasionando de esta manera una falta de individualización del lugar o personas referentes a la sentencia*". El juez, en auto de 15 de agosto de 2011, resolvió aclarar que *"las medidas cautelares que se han dictado afectan única y exclusivamente los terrenos de la Comuna Río Manta, que están identificados e individualizadas en el certificado conferido por el señor Registrador de la Propiedad del cantón Montecristi que obra a foja 87 del proceso[6]".*

7. Finalmente, en auto de 29 de agosto de 2011, se negó el pedido de la parte accionante respecto a la revocatoria del auto que aclaró la sentencia.

8. Inconformes con la sentencia referida en el párrafo 4 *supra*, la Procuraduría General del Estado y el Municipio de Montecristi interpusieron recursos de apelación. El representante legal de la Refinería del Pacífico "Eloy Alfaro" R.D.P – C.E. solicitó que, en su calidad de *amicus curiae*, sea escuchado en audiencia pública.

---

otra transacción traslativa de dominio y/o enajenación de terrenos de manera particular e individual, que indique se refiera al Sitio Río Manta o Comuna Río Manta. 3.- El Registro de la Propiedad de Montecristi, se abstenga de registrar alguna otra escritura respectiva, de las personas que hayan recibido providencia de adjudicación por parte del extinto INDA actualmente el MAGAP a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, de manera particular e individual; ni cualquier otra transacción traslativa de dominio y de enajenación de manera particular e individual; que indique se refiera (sic) al Sitio Río Manta o Comuna Río Manta. 4.- El Ilustre Municipio del Cantón Montecristi se abstenga de emitir nuevos números catastrales para terrenos individuales, del territorio de propiedad colectiva de la Comuna Río Manta, a personas particulares, desconociendo la organización territorial ancestral de la Comuna Río Manta y promoviendo la división de la tierra Comunal (sic)".

[5] Hojas de la 390 a la 392 del cuarto cuerpo del expediente de instancia.

[6] Registro de la Propiedad del cantón Montecristi, certificado "*HISTORIA DE DOMINIO.- La comuna Río de Manta, Perteneciente al cantón Montecristi con Fecha 24 de Febrero de 1962, presenta un solicitud ante el Consejo Cantonal de Montecristi, a fin de que se le adjudique un lote de terreno y con fecha 26 de Febrero de 1.962 el Señor Presidente del Consejo Cantonal Ordena al Señor Comisario Municipal Cantonal para que emita su informe, el mismo que lo realiza con fecha 12 de Abril de 1962, con este informe el Consejo Cantonal de Montecristi decreta la posesión del terreno a favor de los Moradores de la Comuna Río de Manta con Fecha 1 de Junio de 1.962. Con estos antecedentes consta que la Ilustre Municipalidad del Cantón Montecristi adjudica a favor de los* ***Moradores de la Comuna del Sitio Río de Manta****. Un lote de terreno ubicado en el Sitio Río de Manta, el mismo que mide, sesenta cuadras y se encuentra circunscrito dentro de los siguientes linderos (...)" (sic).*

9. En sentencia de 7 de octubre de 2011, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (en la acción identificada con el Nº 352-2011) aceptó el recurso y revocó la sentencia subida en grado[7].

10. El 7 de noviembre de 2011, Idalinda Esmeraldas Delgado López[8] y el cabildo de la comuna Río Manta (en adelante, "los accionantes") presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección. En la demanda, expresamente se impugnó la sentencia de apelación mencionada en el párrafo inmediato anterior, pero también se formularon alegatos contra el auto de aclaración de la sentencia de primera instancia, auto mencionado en el párr. 6 *supra*.

11. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto dictado el 9 de enero del 2012, admitió a trámite la demanda presentada. La causa fue sorteada en sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 3 de enero de 2013, recayendo su sustanciación en la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinargote. Mediante auto del 29 de abril de 2014, la referida jueza avocó conocimiento de la causa y solicitó que la parte accionada presente un informe respecto a las alegaciones constantes en la demanda.

12. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, mediante un nuevo sorteo de la causa, la sustanciación de la misma le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 17 de febrero de 2020. Asimismo, través de providencia dictada el 23 de noviembre de 2020, el juez ponente convocó a las partes procesales a audiencia pública telemática.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

13. En su demanda, los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare que la sentencia de apelación emitida por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, que la anule y que disponga que *"ésta [la Sala de la Corte*

[7] Sentencia de apelación, considerando *"(...) SEXTO (sic). Bajo el argumento de que se ha vulnerado tierra comunal, que efectivamente tienen el derecho quienes se encuentran bajo este régimen conforme lo prescriben los numerales 4 y 5 del artículo 57 de la Constitución; no pueden soslayar las facultades del Estado, sus organismos y servidores públicos a ejercer sus competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley (Art. 226 CRE), por lo que, teniendo en cuenta esta norma constitucional se tornaba indispensable que se concrete cuál es el acto u omisión administrativo que ha vulnerado derechos constitucionales. Consecuentemente, la Sala no evidencia del acto administrativo demandado, la vulneración de derechos constitucionales, que amerite la inmediata protección y reparación integral a través de la acción de protección deducida. Por las consideraciones expuestas esta Sala Civil y Mercantil de esta Corte Provincial de Manabí 'ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA', aceptando el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes, revoca la sentencia de los jueces de primera instancia, rechazando la acción de protección presentada por los accionantes que conforman el Cabildo de la Comuna Río Manta"*. De lo citado se puede advertir que la Sala de apelación no emitió ningún pronunciamiento respecto a las medidas cautelares concedidas en la sentencia de primera instancia.

[8] En la demanda se menciona que la señora Idalinda Esmeraldas Delgado López comparece en "calidad de accionante y de ex presidenta de la comuna Río Manta".

Provincial] se pronuncie sobre la vulneración de los derechos constitucionales cuya protección y reparación que se demandó, declarando la vulneración a nuestros derechos colectivos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 57.4, 5 y 17, ordenando la reparación integral material e inmaterial del daño causado por los accionados, en contra de la Comuna Río Manta […], tal como lo había declarado el juez de primera instancia en la sentencia emitida el 20 de julio de 2011".

14. Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes formularon los siguientes cargos:

14.1 Que el *auto que aclara la sentencia de primera instancia* vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso por cuanto sería improcedente, por esa vía, limitar los efectos de una sentencia.

14.2 Que la *sentencia de apelación* vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, porque no habría examinado la vulneración de los derechos colectivos de la comuna, establecidos en el artículo 57, numerales 4, 5 y 17 de la Constitución, a pesar de que esta habría sido la alegación principal en la acción de protección planteada.

14.3 Que la *sentencia de apelación* vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso por cuanto habría indicado que en la demanda no se especificó cuál es el acto u omisión impugnado, pero, contradictoriamente, habría afirmado que no se demostró la vulneración de derechos en el acto administrativo impugnado.

C. Informe de descargo

15. A pesar de haber sido solicitado, los señores jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí no han presentado el informe de descargo correspondiente.

D. Audiencia pública

16. El día 19 de enero de 2021, se realizó la audiencia pública telemática en el caso No. 2145-11-EP, convocada mediante providencia dictada el 23 de noviembre de 2020. A esta diligencia comparecieron: (i) Esmeralda Delgado, Julio Delgado López, Líder Alvias y Mary López, representantes del Cabildo de la comuna Río Manta; (ii) Cleri Rivas Loor en representación del señor Frank Humberto García Pino, director distrital de Manabí del Ministerio de Agricultura y Ganadería; (iii) Fernando Emilio Larrea Orvieto, director de Saneamiento y Mediación del Ministerio de Agricultura y Ganadería; (iv) Carlos Aguirre y Diana Vivanco Vélez, en representación del Ministerio de Agricultura y Ganadería; (v) Manuel Rivera Flores, en representación del Municipio del cantón de Montecristi; (vi) Julio Cesar Eche Tates, en representación de Tricia Eche Macías, registradora de la Propiedad del cantón

Montecristi; y, (vii) Alejandro Vera, en calidad de *amicus curiae*. Por otro lado, pese a haber sido notificada en legal y debida forma, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y la Procuraduría General del Estado no comparecieron a la audiencia convocada.

17. En la audiencia se podían debatir los asuntos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección y los que dieron origen al proceso de origen, lo que en la terminología de esta Corte se conoce como examen de mérito. Los argumentos de las partes se centraron, principalmente, en este segundo aspecto, es decir, en el examen de mérito.

II. Competencia

18. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Cuestión previa

19. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (art. 58 de la LOGJCC). La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda al tipo de decisiones antes mencionados, es decir, que esté dentro del ámbito material de sus competencias y si este no fuera el caso, la Corte puede rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección, sin tener que entrar en el fondo de la causa. Todo esto, conforme al parámetro jurisprudencial establecido en el párrafo 52 de la sentencia Nº 154-12-EP/19, emitida por esta Corte Constitucional:

> *[…] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los términos establecidos los párrafos 44 y 45 supra,* ***la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*** [énfasis fuera del texto].

20. En este proceso, conforme al párr. 14 *supra*, se formularon argumentos, tanto contra el auto de aclaración de la sentencia de primera instancia, como contra la sentencia de apelación dictada en la mencionada acción de protección. Por consiguiente, es necesario examinar si el auto que resolvió el pedido de aclaración de la sentencia de primera instancia puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección.

21. Como ya se ha dicho, las decisiones que pueden impugnarse mediante una acción extraordinaria de protección son las sentencias, los autos definitivos y las resoluciones con fuerza de sentencia. En la citada sentencia Nº 154-12-EP/19, esta Corte ha caracterizado a un **auto definitivo** de la siguiente forma:

> *44. (...) es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.*
>
> *45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.*

22. Según esto —como lo esquematizó esta Corte en sentencia Nº 1534-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019—, estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o, si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

23. En principio, un auto que resuelve un pedido de aclaración o ampliación de una sentencia, por cuanto el contenido de aquel se integra al de esta, puede ser objeto de acción extraordinaria de protección porque pone fin al proceso. Sin embargo, en el presente caso, dado que el auto de aclaración se refiere a una sentencia, la de primera instancia, que quedó sin efecto por obra de la sentencia de apelación, se concluye que el auto cuestionado perdió eficacia y, en consecuencia, no resolvió el fondo de las pretensiones de la demanda, por lo que se descarta el supuesto (1.1). Tal decisión tampoco impidió la continuación del juicio, pues este prosiguió, incluso con la emisión de la sentencia de apelación; en consecuencia, tampoco se verifica el presupuesto (1.2). Por lo tanto, se puede concluir que el auto impugnado no puso fin al proceso (supuesto 1).

24. Por otro lado, en función de las alegaciones de los accionantes (párrafo 14.1 *supra*) no se verifica que se refieran a una vulneración de derechos que no podrían ser reparadas por la sentencia de apelación, puesto que cuestionan únicamente el hecho de que su pretensión no fue acogida en su totalidad; en consecuencia, el auto cuestionado no podría generar un gravamen irreparable. El carácter reparable de un eventual gravamen se confirma al verificar que la sentencia de apelación dejó sin efecto la de primera instancia y, en consecuencia, del auto que la aclaró. Por lo tanto, el auto impugnado no cumple con el supuesto 2.

25. En conclusión, el auto de aclaración de la sentencia de primera instancia no es ni puede ser tratado como un auto definitivo y, por consiguiente, la Corte concluye que no puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección. Así, dado que el auto

de aclaración no es objeto de la presente garantía jurisdiccional, este Organismo se pronunciará solamente con respecto a la sentencia de apelación.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

26. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

27. A continuación, se plantearán los problemas jurídicos involucrados en este caso.

27.1 El cargo reseñado en el párrafo 14.2. *supra* imputa a la sentencia impugnada el no haber examinado la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la comuna. Los accionantes relacionaron esta alegación con la eventual vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial y al debido proceso. Dado que el cargo no acusa a la sentencia de no haber resuelto un tema principal de la litis, sino por haberlo hecho sin considerar una alegación principal de la parte, se debe aplicar el principio *iura novit curia*[9] y formular el problema jurídico en relación con el derecho al debido proceso, específicamente, en la garantía de la motivación. Por consiguiente, el primer problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, no haber examinado la violación de los derechos constitucionales alegados por la comuna?

27.2 El cargo sintetizado en el párrafo 14.3. *supra* cuestiona la sentencia impugnada porque, en su parte considerativa, existirían afirmaciones contradictorias entre sí. También aquí se alegó la eventual vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial y al debido proceso, pero, nuevamente, lo que se cuestiona es si el razonamiento que justifica la decisión adoptada en la sentencia cumple con los estándares previstos en la Constitución para considerar suficientemente motivada a una decisión del poder público. En consecuencia, aquí también se debe aplicar el principio *iura novit curia* para plantear el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, contener enunciados contradictorios sobre la identificación del acto impugnado?

V. Resolución de los problemas jurídicos

[9] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 4 numeral 13: *"Iura Novit Curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional"*.

E. Problema jurídico 1: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, no haber examinado la violación de los derechos constitucionales alegados por la comuna?

28. La garantía de la motivación se encuentra prevista en la Constitución de la siguiente forma:

> *Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: […] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: […] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

29. El primer cargo de los accionantes es que el fallo de apelación no analizó la vulneración de los derechos colectivos de la comuna (artículo 57 numerales 4, 5 y 17 de la Constitución), que fue la alegación principal en la acción de protección y que fue identificada en el considerando tercero del fallo.

30. En el considerando tercero de la propia sentencia impugnada, se reconoce que los accionantes alegaron que las providencias individuales de adjudicación otorgadas por el INDA provocaron la división del territorio de la comuna Río Manta y, en consecuencia, según ellos, se vulneró *"el derecho de propiedad y posesión a conservar la propiedad de las tierras comunitarias, que son inalienables, inembargables e indivisibles, conforme lo establecido en el artículos 57, numerales 4 y 5 de la Constitución de la República"*. Además, en este mismo considerando se menciona que la comuna argumentó que la ordenanza reformatoria que reglamenta la compraventa de lotes de terrenos ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural de Montecristi desconoce los derechos colectivos de la comuna y, por ello, vulnera el numeral 17 del artículo 57 ibídem.

31. Por otro lado, se observa que, en el considerando sexto del fallo impugnado, se arribó a la conclusión de que la acción de protección era improcedente con el argumento de que los actos administrativos que fueron objeto de la garantía jurisdiccional eran impugnables en la justicia contencioso-administrativa, conforme lo establece, entre otras normas, el artículo 173 de la Constitución.

32. Lo mencionado en los dos párrafos previos permite concluir que, en la sentencia impugnada, previamente a establecer que la justicia ordinaria era la vía adecuada e idónea para solucionar la controversia, no se realizó ningún análisis para establecer si se vulneraron o no los derechos constitucionales de la comuna. Con arreglo a la sentencia de la Corte Constitucional Nº 001-16-PJO-CC, los jueces que conocen de una acción de protección no pueden establecer que esta acción no es la vía idónea y

eficaz para resolver el asunto controvertido a menos que determinen que no se han producido vulneraciones de derechos fundamentales y así lo justifiquen en sentencia. Además, la Corte ha establecido, en el párrafo 28 de la sentencia Nº 1285-13-EP/19, que ese tipo de análisis es una cuestión de obligatorio abordaje en los procesos de garantías jurisdiccionales, por lo que la falta de él constituye una vulneración de la garantía de la motivación.

33. Por lo tanto, tiene lugar la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

F. Problema jurídico 2: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación por, presuntamente, contener enunciados contradictorios sobre la identificación del acto impugnado?

34. Los accionantes señalan que la motivación de la sentencia impugnada es contradictoria porque afirma que la demanda no especifica cuál es el acto u omisión impugnado, pero, más adelante, manifiesta que no se demostró que el acto administrativo impugnado haya vulnerado derechos constitucionales.

35. Ahora bien, en el considerando tercero de la sentencia de apelación se identificaron, de manera detallada, los actos administrativos que fueron impugnados en la acción de protección y los derechos constitucionales que fueron alegados como vulnerados. Sin embargo, en el considerando séptimo del fallo, se afirmó, por un lado, que era indispensable que la comuna "*[…] concrete cual es el acto u omisión administrativo que ha vulnerado derechos constitucionales*"; y, por otro, que "*la Sala no evidencia del acto administrativo demandado, la vulneración de derechos constitucionales, que amerite la inmediata protección y reparación integral a través de la acción de protección deducida".*

36. Por lo expuesto, la Corte verifica que la sentencia de apelación realizó afirmaciones contradictorias entre sí. Esta contradicción hace que la motivación sea insuficiente, pues si se prescinde de las proposiciones contradictorias no es posible que las demás partes de la sentencia compongan una estructura argumentativa mínima dirigida a justificar la decisión adoptada: sin la identificación de los actos impugnados en una acción de protección es imposible concluir si estos vulneraron o no derechos fundamentales.

37. En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación por las razones examinadas en la resolución de este problema jurídico.

VI. Examen de mérito

G. Procedencia de este examen

38. Esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia Nº 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, señaló que, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido con el fin para el cual están previstas en el ordenamiento jurídico, lo que podría requerir que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al mismo, siempre que se verifiquen los presupuestos establecidos en dicha decisión. En este sentido, determinó que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso materia del proceso de origen, se debe establecer: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, *prima facie,* los hechos que dieron lugar al proceso ordinario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. A continuación, esta Corte verificará si dichos presupuestos se cumplen en el presente caso.

39. Al determinarse la existencia de la violación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales (párrs. 33 y 37 *supra*), se cumple el requisito (i). Por otro lado, *prima facie,* se determina que los hechos que dieron lugar al proceso originario pueden constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad inferior, pues el caso se refiere a un proceso administrativo respeto del cual existe un pedido de legalización de territorio comunal, que hasta la presente fecha no habría sido atendido, por lo que se cumple el requisito (ii). Así también, se verifica que el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión, en consecuencia, se cumple el requisito (iii).

40. Por último, el caso comporta, por un lado, novedad, por cuanto permitiría que esta Corte se pronuncie respecto a una acción de protección sobre la actuación de la autoridad agraria nacional en materia de delimitación de territorio ancestral[10]; y, por otro lado, gravedad, debido a que la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la comuna Río Manta podría estar afectando a los derechos de esta sobre su territorio. Por lo que se cumple el requisito (iv). En consecuencia, en este caso, es procedente realizar el examen de mérito.

H. Debate procesal

41. De la demanda de la acción de protección se puede advertir que, la comuna Río Manta para fundamentar la vulneración de su derecho constitucional a la propiedad

[10] Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, art. 32.- *"De la Autoridad Agraria Nacional. La Autoridad Agraria Nacional será el ministerio de ramo [MAG], instancia rectora, coordinadora y reguladora de las políticas públicas en materia de tierras rurales en relación con la producción agropecuaria y la garantía de la soberanía alimentaria."*

de sus tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita por parte de la autoridad agraria (art. 57.4 y 5 de la Constitución) impugnó los siguientes actos: (i) las providencias de adjudicación que habrían sido emitidas por el INDA a favor de algunos integrantes de la comuna Río Manta y de personas ajenas a la comuna; (ii) la Ordenanza reformatoria que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón, emitida por el Gobierno Municipal de Montecristi; (iii) los números catastrales otorgados por el Municipio de Montecristi respecto de predios individuales que serían parte del territorio comunal; (iv) las escrituras públicas otorgadas ante varios notarios, ya que estas tendrían relación con el territorio de la comuna Río Manta; y, (iv) las inscripciones de las escrituras públicas referidas por el Registro de la Propiedad de Montecristi.

42. En consecuencia, la comuna estableció como pretensiones de su acción de protección las siguientes: (i) que se dejen sin efecto todos los actos impugnados; y, (ii) que la justicia constitucional ordene que el Ministerio de Agricultura a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral.

43. En la audiencia, ante esta Corte, los representantes de la comuna Río Manta centraron su intervención en explicar que llevan más de 10 años pidiendo al INDA –actual Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG– la legalización de su territorio ancestral, que su solicitud no ha sido tramitada y que, hasta la presente fecha, los representantes del MAG no han realizado la medición de su territorio, conforme ya lo ordenó la autoridad agraria el 30 de marzo de 2010. Finalmente, solicitaron que la Corte Constitucional disponga al MAG que continúe con el trámite de legalización de su territorio, específicamente, "*que la autoridad agraria vaya a la comuna a realizar la medición de las 3872.31 hectáreas de territorio comunal*". Así, el presidente de la comuna señaló lo siguiente:

> *El Ministerio de Agricultura hace más de 10 años no han venido a hacer el proceso de actualización y de legalización de nuestro territorio Río Manta, nosotros con todo el derecho reclamamos lo justo, porque es nuestro derecho, es nuestra tierra comunal. Nosotros seguimos luchando para poder salir adelante, yo como presidente y mis compañeros del Cabildo apoyados de la Asamblea de nuestra comuna ya estamos emitiendo certificados de derecho de uso y usufructo a todos los compañeros de la comuna, atendiendo a los artículos 81. A y 82 de la Ley de Tierras Rurales y Ancestrales; por eso yo le pido señor juez que usted nos ayude con sus labores y ordene que el Ministerio de Agricultura venga a medir nuestras tierras comunales como lo ordena la ley de la República del Ecuador, nosotros le pedimos a la Secretaría de Tierras venga a medir para adjudicar nuestro territorio.*

44. En la intervención del MAG en la mencionada audiencia, la responsable de la Unidad de Legalización de Territorios Ancestrales a favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, respecto al proceso administrativo para la adjudicación de territorio ancestral, explicó lo siguiente: (i) que la Unidad Técnica de Legalización de Territorios Ancestrales a favor de comunas, comunidades, pueblos y

nacionalidades pertenece a la Subsecretaría de Tierras del Ministerio de Agricultura, que fue creada en el 2011 y que tiene como objetivo "*garantizar que las peticiones de adjudicación de estos territorios tengan una prioridad dentro de las actividades del ministerio y que sean atendidas en debida forma*"; (ii) que el procedimiento de adjudicación de las tierras comunales se encuentra establecido en el acuerdo ministerial No. 073 del 5 de abril de 2017, mediante el cual se "Expide el manual de procedimientos y trámites administrativos en materia de Tierras Rurales establecidos en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su Reglamento General"; (iii) que, en el proceso de adjudicación, existen varias fases: en la primera, con la finalidad de analizar la factibilidad del trámite de legalización, la unidad técnica realiza un diagnóstico de la información que existe en la institución (se verifican los antecedentes históricos y el tiempo de posesión del territorio comunal) y otro diagnóstico en territorio, para poder conocer y establecer las problemáticas que pueden existir (las más comunes son la existencia de títulos individuales y el conflicto de linderos); y, (iv) que el proceso de legalización de territorios ancestrales es gratuito y que se realiza en conjunto con los miembros de la comuna, esto, para que el trámite de adjudicación no se estanque, especialmente, porque de existir conflictos estos puedan ser resueltos de manera inmediata.

45. Además, respecto al trámite de la comuna Río Manta, la representante del Ministerio de Agricultura referida, acotó lo siguiente:

> *De la información que conozco, ellos ingresaron una petición en el INDA que previamente ya indicó que existen títulos de propiedad. Básicamente, como Subsecretaría de Tierras no tenemos empezado un procedimiento de adjudicación, ellos estarían en la fase diagnóstica, en la determinación de si se puede o no dar el procedimiento de adjudicación. Una particularidad que tiene esta comuna y otras comunas de Manta es que son comunas de posesión ancestral, existen estudios de la zona que establecen antecedentes que permiten determinar que sí son comunas de posesión ancestral, de hecho la Comuna Río Manta tiene un título de propiedad que le otorga el municipio de Montecristi, es un título que le otorga más de 80 años de propiedad, esto le establece al estado que ya existió incluso una posesión previo al otorgamiento de ese título. Hay muchos estudios antropológicos de la zona que determinan y hablan de la Comuna Río Manta. En la fase diagnóstica hay que revisar los títulos de propiedad existentes, determinar donde se encuentras las 3700 hectáreas, qué existe dentro de esas hectáreas, hay que determinar dónde se encuentran las 60 cuadras que ya tienen en título de propiedad, hay que determinar los títulos de propiedad que ya compró la refinería del pacífico. Es importante revisar todo lo señalado para poder establecer las situaciones a resolver y determinar el territorio que tiene puede ser legalizado actualmente a favor de la comuna.*
>
> […] *Entiendo que el trámite de la Comuna Río Manta no se ha hecho porque se estaba esperando la respuesta de la Corte, lamentamos que la comuna se haya tenido que ir por la justicia civil ordinaria, cuando esto se podía haber resuelto hace muchísimos años en el área administrativa, por la vía administrativa, incluso el asunto de los títulos individuales se pudo haber resuelto hace muchísimo tiempo atrás. Existen casos con problemas mucho más serios que los de la comuna y estos ya han sido abordados por el ministerio.* ***Nosotros como institución estamos prestos a iniciar con el diagnóstico de factibilidad tomando en cuenta que tenemos mucha información que ya se ha relevado***

> ***y entrar a trabajar en territorio con la comunidad y facilitar lo antes posible el proceso de adjudicación y todas las resoluciones de conflictos que se tengan que hacer en el camino, entendemos que no es un proceso fácil pero si entendemos que tenemos todas las facilidades y los equipos técnicos a nivel de planta central y de nivel desconcentrado para dar atención a todo lo que está necesitando la comuna***. [El énfasis nos pertenece]

46. En la misma diligencia, el procurador síndico del Municipio del cantón de Montecristi, respecto a la acción planteada en su contra indicó que, como institución pública respetan los derechos constitucionales y que se encuentra presta a colaborar con la comuna Río Manta respecto a la legalización y adjudicación de las tierras del cantón Montecristi. Además, señaló que si se determina el cumplimiento a lo que dispone la Constitución y la ley "*no pueden oponerse a las pretensiones que tienen los comuneros"*.

47. Finalmente, el representante del Registro de la Propiedad de Montecristi, en relación a la acción constitucional planteada en su contra manifestó que, conforme lo establece el artículo 226 de la Constitución no pueden extralimitarse en sus competencias y que, por ello, no comprende cuál es el acto u omisión acusada en el proceso. Finalmente, enfatizó que si los organismos competentes estiman la legalización del territorio solicitado por los comuneros de Río Manta, como Registro de la Propiedad estarán prestos para colaborar con la inscripción correspondiente siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley de Registro y en la Ley de Registro de Datos Públicos.

I. Planteamiento del problema jurídico

48. De las alegaciones contenidas en la demanda que origina la presente causa y de lo expuesto en la sección anterior, se puede advertir que la comuna Río Manta con la finalidad de sustentar la vulneración de su derecho constitucional a la propiedad de sus tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita por parte de la autoridad agraria (art. 57.4 y 5 de la Constitución) impugnó: (i) las providencias de adjudicación que habrían sido emitidas por el INDA a favor de algunos integrantes de la comuna Río Manta y de personas ajenas a la comuna; (ii) la Ordenanza reformatoria que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón, emitida por el Gobierno Municipal de Montecristi; (iii) los números catastrales otorgados por el Municipio de Montecristi respecto de predios individuales que serían parte del territorio comunal; (iv) las escrituras públicas otorgadas ante varios notarios, ya que estas tendrían relación con el territorio de la comuna Río Manta; y, (iv) las inscripciones de las escrituras públicas referidas por el Registro de la Propiedad de Montecristi.

49. Así, con base en la variedad de actos impugnados, la comuna Río Manta estableció como pretensiones de su acción de protección las siguientes: (i) que se dejen sin efecto todos los actos impugnados; y, (ii) que la justicia constitucional ordene que el

Ministerio de Agricultura a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral.

50. Ahora bien, de la revisión de las pretensiones contenidas en la acción de protección, esta Corte advierte lo siguiente:

50.1 La Ordenanza reformatoria que reglamenta la compra-venta de los lotes de terreno ubicados en la parte urbana, centro de expansión urbana y zona rural del cantón (numeral ii del párr. 48 *supra*), al ser un acto normativo, no es objeto de acción de protección y, en consecuencia, la pretensión relativa a dicha ordenanza no puede ser examinada por esta Corte.

50.2 La pretensión de que se deje sin efecto los actos mencionados en los numerales i, iii, iv y v del párrafo 48 *supra,* presupone que la comuna Río Manta tiene determinado su territorio comunal, porque dichos actos atentarían contra su integridad territorial.

50.3 Finalmente, la pretensión señalada en el numeral ii del párrafo 49 *supra* establece con claridad que la principal problemática es que no está determinado plenamente el territorio comunal, tanto así, que requiere que la justicia constitucional ordene que el Ministerio de Agricultura, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral.

51. Ahora bien, lo señalado en los párrafos 50.2 y 50.3 *supra,* permite a esta Corte determinar una incompatibilidad entre las pretensiones pues unas suponen que el territorio de la comunidad está plenamente identificado, lo que es negado por otra pretensión. En primer lugar, entonces, se analizará la solicitud de la comuna Río Manta encaminada a que se ordene que el Ministerio de Agricultura continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral. Por lo referido, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la autoridad agraria nacional el derecho de petición de la comuna Río Manta, por cuanto no habría tramitado su solicitud de legalización de territorio comunal?**

J. Hechos probados

52. De la revisión de los expedientes de instancia y de lo expuesto por las partes procesales en la audiencia pública, se debe señalar lo siguiente:

52.1 La petición de "*adjudicación y legalización de la totalidad de las tierras de propiedad colectiva*" que presentó la señora Idalinda Esmeraldas Delgado López, en calidad de presidenta de la comuna Río Manta, fue ingresada al INDA, delegación de Portoviejo, el 12 de febrero de 2010[11].

[11] Hoja 34 y 34 vuelta del expediente de primera instancia. Específicamente, esta documentación consta como anexo a la demanda de acción de protección presentada por la comuna Río Manta.

52.2 La solicitud de los comuneros fue remitida a la matriz del INDA en la ciudad de Quito; y, en oficio 003766 de 30 de marzo de 2010, el Director de Catastro Agrario (E) de la Dirección Nacional del INDA remitió al Delegado Provincial del INDA (E) en Portoviejo "*la carpeta sobre el estudio planimétrico e informe de linderos de la Comuna Río Manta* (…) *para que se inicie el trámite normal de adjudicación, cumpliendo todos los requisitos*"[12]. Pese a existir esta disposición, vistos los expedientes de instancia, no se observa que la delegación de Portoviejo haya realizado alguna actuación para tramitar la petición de la comuna.

52.3 También se observa una resolución dictada por el delegado del INDA de Portoviejo, el 26 de noviembre de 2010, mediante la cual se hace referencia a "*un segundo pedido de legalización del territorio comunal, presentado el 23 de abril de 2010*" y se dispone el archivo de la petición, por cuanto no sería procedente disponer el inicio de un trámite de adjudicación sobre terrenos que tienen títulos de propiedad[13].

52.4 Adicionalmente, los representantes de la comuna Río Manta en la audiencia pública ante la Corte Constitucional enfatizaron que durante más de diez (10) años han insistido con sus pedidos de legalización de su territorio colectivo y que, inclusive, han solicitado que la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAG vaya a medir sus tierras comunales. Frente a esta aseveración, la responsable de la unidad técnica del MAG explicó: (i) que la petición que realizó la comuna Río Manta al INDA se encuentra en fase inicial –pre diagnóstica–; (ii) que, como Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, no han iniciado un trámite de adjudicación a favor de la comuna y que "*el trámite de la comuna no se ha hecho porque se estaba esperando la respuesta de la Corte Constitucional*"; y (iii) que, como institución responsable del proceso de legalización de territorio colectivo, "*lamentamos que la comuna haya tenido que recurrir a la justicia civil ordinaria, especialmente, porque la petición pudo haber sido resuelta hace muchísimos años en el área administrativa*".

52.5. Además, en la audiencia pública, el MAG enfatizó que, respecto de la petición realizada por la comuna Río Manta, se encuentran prestos a *"iniciar con el diagnóstico de factibilidad (...) y a entrar a trabajar en territorio con la comunidad y facilitar lo antes posible el proceso de adjudicación y todas las resoluciones de conflictos que se tengan que hacer en el camino*" (véase párr. 43 *supra*).

K. Resolución del problema jurídico

53. La Constitución prevé el derecho de petición en los siguientes términos:

[12] Hoja 35, *ibidem.*
[13] Hoja 85 y 86, *ibidem.*

> ***Art. 66.-*** *Derecho de libertad. - Se reconoce y garantizará a las personas:* […]
> *23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.*

54. La comuna Río Manta se encuentra reconocida y conforme se desprende del historial de dominio del Registro de la Propiedad del cantón Montecristi, desde el año 1962, tiene la propiedad de un territorio comunal de 60 cuadras (*véase nota al pie 5),* sin embargo, de la petición realizada por la comuna a la autoridad agraria nacional en el año 2010, se advierte que lo que se solicita es la adjudicación de un total de 3872.31 hectáreas; en este contexto, se puede establecer que se trata de una solicitud de delimitación de territorio comunal, por cuanto la comuna alega la posesión ancestral de una extensión de territorio mayor a la ya adjudicada por el Concejo Cantonal de Montecristi en el año 1962.

55. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Corte IDH") ha manifestado que, el Estado tiene el deber de dar "certeza geográfica" a la propiedad comunitaria a través de la demarcación, delimitación y titularización; así, ha expresado que

> *el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica, que el Estado debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las comunidades indígenas [...]. Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una violación al uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades.*[14]

56. De modo concordante con lo anterior, la Corte IDH también ha señalado que "*en atención al principio de seguridad jurídica, es necesario materializar los derechos territoriales de los pueblos indígenas a través de la adopción de medidas legislativas y administrativas necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación, que reconozca tales derechos en la práctica*"[15].

57. En particular, respecto al derecho a la propiedad territorial de los pueblos, comunidades y nacionalidades, en la sentencia No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, esta Corte señaló:

> *105. El derecho a la propiedad territorial de los pueblos, comunidades y nacionalidades se fundamenta en el uso y posesión tradicional o ancestral de las tierras, territorios y recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, con independencia del reconocimiento oficial del Estado a través de un título formal de propiedad. Es así que este derecho tiene una dimensión individual, cuyos titulares son las personas que*

[14] Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá, párr. 119. En el mismo sentido se pronunció la Corte con posterioridad: cfr. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras, párr. 120, y Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, párr. 118.
[15] Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, párr. 133.

conforman dichos pueblos o comunidades, y a su vez, una dimensión colectiva, cuyo titular es el pueblo o comunidad correspondiente. El reconocimiento de este derecho, en sus dos dimensiones, conlleva la obligación del Estado de garantizar procesos efectivos, específicos y regulados de titulación y demarcación de los territorios, así como de proveer la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de las tierras […]
124. A criterio de la Corte, es contrario al derecho colectivo reconocido en el artículo 57 numeral 5 de la Constitución, considerar las tierras y territorios indígenas como tierras de propiedad del Estado, por carecer las comunidades y pueblos de un título formal o no estar registradas bajo dicho título. Esta Corte considera que el derecho a la propiedad de los pueblos y comunidades, para ser efectivo, no puede ni debe estar sujeto a la existencia previa de un título de propiedad, puesto que aquello desconoce el uso y posesión tradicional y ancestral de las tierras y recursos […]
125. A lo anterior, debe considerarse que la falta de reconocimiento del derecho a la propiedad y de la posesión territorial de los pueblos y comunidades indígenas puede producir graves consecuencias en su identidad cultural. […]*"*

58. Ahora bien, los hechos probados mencionados en la sección previa permiten a esta Corte advertir que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria no ha atendido la petición de delimitación de territorio colectivo, que fue presentada por la comuna Río Manta desde hace más de diez años, a pesar de que dicho ministerio es la autoridad agraria nacional y, por ello, tiene el deber de asegurar el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a mantener la posesión de su territorio.

59. Por otro lado, se constata que en la actualidad existe un proceso administrativo, relativo a la tramitación de las solicitudes de delimitación de territorio comunal, mismo que conforme a lo señalado en los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales[16], se encuentra establecido en el "Manual de procedimiento y trámites administrativos en materia de tierras rurales establecidos en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su Reglamento General[17]". Esta normativa tiene que ser aplicada por la unidad técnica del MAG para atender la solicitud realizada por la comuna Río Manta. En consecuencia, existe un mecanismo administrativo que busca garantizar los derechos colectivos de las comunas, mismo que debe ser observado y aplicado de forma inmediata y sin obstáculos por la autoridad agraria nacional.

---

[16] Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, art. 79.- "*Delimitación y adjudicación. El Estado, a través de la Autoridad Agraria Nacional en coordinación con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, delimitará sus territorios y en caso de divergencias, se respetarán las formas propias de resolución de conflictos. De no lograr un acuerdo las diferencias se resolverán por vías alternativas de solución de conflictos o por la vía judicial de conformidad con la Ley.*
La Autoridad Agraria Nacional establecerá los procedimientos para asegurar el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a mantener la posesión de sus territorios; y, a pedido de estos, procederá a su delimitación y adjudicación gratuita de conformidad con la Constitución y la Ley." [Énfasis fuera de texto]
Art. 80.- "*Procedimiento. La Autoridad Agraria Nacional en conocimiento de la petición de delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, verificará técnicamente los fundamentos históricos, antropológicos, socioeconómicos, normativos y culturales que la sustentan (...)"*
[17] Este manual fue expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 73 el 26 de abril de 2017.

60. Una vez establecido que el territorio de la comuna no está plenamente identificado, se deben descartar las pretensiones que presuponían lo contrario, es decir, las identificadas en el párr. 50.2 *supra*.

61. Además, esta Corte llama la atención al Ministerio de Agricultura y Ganadería por no haber atendido la petición de delimitación de territorio colectivo formulada por la comuna Río Manta, pese al tiempo transcurrido.

62. En definitiva, esta Corte concluye que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como autoridad agraria nacional, vulneró el derecho de petición de la comuna Río Manta por las razones examinadas en la resolución de este problema jurídico.

VII. Decisión

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

1. Aceptar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 7 de octubre de 2011, identificada con el Nº 2145-11-EP.

2. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 15 de agosto de 2011.

3. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación prevista en el artículo 76.7.l de la Constitución.

4. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 7 de octubre de 2011 por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro de la acción de protección Nº 352-2011 y en su lugar, emitir esta sentencia sobre el mérito de los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección, en sustitución de la sentencia dejada sin efecto.

5. Como medida de reparación, se dispone que el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la unidad técnica de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, de forma inmediata continúe con la tramitación de la solicitud presentada por la comuna Río Manta, para ello deberá considerar los estándares constitucionales e internacionales aplicables para la protección de derechos colectivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables de la unidad técnica de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAG, deberá remitir al juez de ejecución, dentro del término de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia un informe en el que se detalle los avances o resultados referentes a la tramitación de la solicitud de la comuna Río Manta.

6. Llamar la atención al Ministerio de Agricultura y Ganadería por no haber atendido la petición de delimitación de territorio colectivo formulada por la comuna Río Manta, pese al tiempo transcurrido.

7. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que el juez de instancia proceda a su ejecución.

8. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.31 17:26:50 -05'00'

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.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2145-11-EP

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Auto de aclaración y ampliación No. 2145-11-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 10 de marzo de 2022.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el documento presentado el 7 de febrero de 2022. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 10 de marzo de 2022, dentro de la causa N.º 2145-11-EP, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes

1. El 30 de diciembre de 2010, Idalinda Esmeralda Delgado López, Manuel Jorge Delgado López, Pedro Roberto Campuzano Palma, José Avilio López Palma y Ana Beatriz López Alvia, en sus calidades de presidenta, vicepresidente, tesorero, síndico y secretaria del cabildo de la comuna Río Manta, presentaron una acción de protección con medida cautelar en contra del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (en adelante, "el MAG"), el Municipio de Montecristi, el Registro de la Propiedad de Montecristi, la notaría primera del cantón Montecristi y las notarías primera, segunda, tercera y cuarta del cantón, por la presunta vulneración de los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 numerales 4, 5 y 17 de la Constitución de la República del Ecuador. El proceso fue identificado con el N.º 1-2011 y 352-2011.

2. En sentencia de 20 de julio de 2011, el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil y Mercantil de Manabí aceptó la acción de protección. En auto de 5 de agosto de 2011, fueron rechazadas las solicitudes de aclaración y ampliación realizadas por la comuna y por el representante legal de la Refinería del Pacífico "Eloy Alfaro" R.D.P – C.E, en su calidad de *amicus curiae*. Sin embargo, en auto de 15 de agosto de 2011 se aclaró dicha sentencia en atención a una solicitud de la Procuraduría General del Estado.

3. La Procuraduría General del Estado y el Municipio de Montecristi interpusieron recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia. En sentencia de 7 de octubre de 2011, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí aceptó el recurso, revocó la sentencia de primera instancia y rechazó la acción de protección.

4. El 7 de noviembre de 2011, Idalinda Esmeraldas Delgado López y el cabildo de la comuna Río Manta presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y del auto de aclaración de la sentencia de primera instancia.

5. El 27 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N.° 2145-11-EP/22, en la que se aceptaron las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación, se rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de aclaración de la sentencia de primera instancia, se dejó sin efecto la sentencia de apelación y en su lugar se emitió la sentencia sobre el mérito de los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección. Además, se dispuso que el MAG, de forma inmediata, continúe con la tramitación de la solicitud presentada por la comuna

Río Manta (considerando los estándares constitucionales e internacionales aplicables para la protección de derechos colectivos) y le llamó la atención por no haber atendido la petición de delimitación de territorio colectivo formulada por la comuna Río Manta, pese al tiempo transcurrido.

6. La accionante, Idalinda Esmeralda Delgado López, solicitó aclarar y ampliar la sentencia mencionada en el párrafo anterior.

II. Oportunidad

7. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contado desde su notificación.

8. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 7 de febrero de 2022 respecto de la sentencia N.° 2145-11-EP/22, que fue aprobada el 27 de enero de 2022 y notificada a las partes procesales el 2 de febrero de 2022. En tal virtud, se verifica que el pedido de aclaración y ampliación fue presentado dentro del término previsto para el efecto en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

III. Fundamentos de la solicitud

9. La accionante, en su solicitud de aclaración y ampliación, afirmó lo siguiente:

- *En el numeral 60 de la sentencia dispone:*

"60. Una vez establecido que el territorio de la comuna no está plenamente identificado, se deben descartar las pretensiones que presuponían lo contrario, es decir, las identificadas en el párr. 50.2 supra."

A fin de precautelar los derechos ancestrales de la Comuna, sírvase aclarar que lo indicado no afecta los derechos constitucionales de la comuna que prevalecen sobre cualquier otro acto administrativo o adjudicación que pudiese haberse realizado dentro del territorio comunal, una vez que el Ministerio de Agricultura y Ganadería concluya el trámite de delimitación solicitado por la Comuna.

- *Finalmente, en la parte resolutiva de la sentencia número 5 dice: […]*

"5. Como medida de reparación, se dispone que el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la unidad técnica de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, de forma inmediata continúe con la tramitación de la solicitud presentada por la comuna Río Manta, para ello deberá considerar los estándares constitucionales e internacionales aplicables para la protección de derechos colectivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables de la unidad técnica de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAG, deberá remitir al juez de ejecución, dentro del término de 30 días

contados desde la notificación de la presente sentencia un informe en el que se detalle *los avances o resultados referentes a la tramitación de la solicitud de la comuna Río Manta."*

A fin de precautelar los derechos ancestrales de la Comuna, sírvase ampliar la sentencia disponiendo que:

Reforma Agraria continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 [sic] hectáreas de territorio ancestral […]

- *En el número 51 de la sentencia dispone:*

"51. Ahora bien, lo señalado en los párrafos 50.2 y 50.3 supra, permite a esta Corte determinar una incompatibilidad entre las pretensiones pues unas suponen que el territorio de la comunidad está plenamente identificado, lo que es negado por otra pretensión. En primer lugar, entonces, se analizará la solicitud de la comuna Río Manta encaminada a que se ordene que el Ministerio de Agricultura continúe con el trámite de adjudicación de 3872.31 hectáreas de territorio ancestral. Por lo referido, se plantea el siguiente problema jurídico: ***¿Vulneró la autoridad agraria nacional el derecho de petición de la comuna Río Manta, por cuanto no habría tramitado su solicitud de legalización de territorio comunal?"***

A fin de precautelar los derechos ancestrales de la Comuna, sírvase aclarar que la adjudicación de las 3872.31 [sic] hectáreas de territorio ancestral prevalece sobre cualquier otro acto administrativo o adjudicación que pudiese haberse realizado dentro del territorio comunal, una vez que el Ministerio de Agricultura y Ganadería concluya el trámite de delimitación solicitado por la Comuna y dispuesto como medida de reparación, el MAG deberá anular o revocar todo acto administrativo de adjudicación y el funcionario municipal , notario y registro de la propiedad, anular toda escritura pública, registro, transferencia de dominio y más actos y contratos basados en títulos, instrumentos o 'derechos y acciones de sitio', 'derechos y acciones de montaña' y otros similares, de terrenos que se hayan emitido de manera individual dentro del territorio ancestral de la Comuna Río Manta.

IV. Análisis de la solicitud de aclaración y ampliación

10. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución[1] y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[2] las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento; sin perjuicio de lo cual, proceden los recursos de aclaración y ampliación.

11. Una sentencia o dictamen puede *ampliarse* cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el juicio. Por otro lado, la sentencia o dictamen puede

[1] **Art. 440. -** Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.
[2] **Art. 162. -** Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación.

aclararse cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión[3]. Así, tanto el pedido de ampliación como el de aclaración es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, por intermedio de este recurso ni por algún otro la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada[4].

12. Dicho esto, corresponde examinar las solicitudes de la accionante, expuestas en el párr.9 *supra.* Estas solicitudes se refieren a que la delimitación que realice el MAG no se vea afectada por actos administrativos, adjudicaciones o transferencias previas, relativos al territorio comunal, que se anulen tales actos y que se reconozca una extensión de 3.872,31 hectáreas del referido territorio.

13. Por lo tanto, ninguna de las solicitudes de la accionante se fundamenta en que la sentencia N.° 2145-11-EP/22 no haya resuelto algún punto controvertido o en que sea obscura, por lo que deben desestimarse.

14. Es más, aceptar cualquiera de las tres solicitudes implicaría modificar la sentencia N.° 2145-11-EP/22, lo que, como se señaló previamente, está expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico. Esto, por cuanto en el párr. 60 de la referida sentencia se descartaron las pretensiones que partían del supuesto de que el territorio de la comunidad estaba plenamente identificado, pretensiones que se reiteran en los tres pedidos materia de este auto.

15. En definitiva, ninguno de los pedidos de aclaración y ampliación es procedente y, por consiguiente, deben ser negados.

V. Decisión

Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar los pedidos de ampliación y aclaración de la accionante, por lo que se deberá considerar lo afirmado y dispuesto en la sentencia N.º 2145-11-EP/22.

2. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

3. Notifíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.03.16 15:48:47 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[3] Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias: N.º 41-17-AN/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20 de 4 de septiembre de 2020, párr. 39.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Auto del caso N.º 335-13-JP de 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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 y Richard Ortiz Ortiz, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 10 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

El Registro Oficial pone en conocimiento de las instituciones públicas, privadas y de la ciudadanía en general , su nuevo registro MARCA DE PRODUCTO.

Servicio Nacional de Derechos Intelectuales

Direccion Nacional de Propiedad Industrial

En cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. SENADI_2021_RS_13648 de 24 de noviembre de 2021, se procede a OTORGAR el título que acredita el registro MARCA DE PRODUCTO, trámite número SENADI-2020-63488, del 23 de abril de 2021

DENOMINACIÓN:	REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR + LOGOTIPO

PRODUCTOS O SERVICIOS QUE PROTEGE:

Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas [publicaciones periódicas]. Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas (publicaciones periódicas). Clase Internacional 16.

DESCRIPCIÓN:	Igual a la etiqueta adjunta, con todas las reservas que sobre ella se hacen.
VENCIMIENTO:	24 de noviembre de 2031
TITULAR:	CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
DOMICILIO:	José Tamayo E10 25
REPRESENTANTE:	Salgado Pesantes Luis Hernán Bolívar

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Quito, 4 de marzo de 2022

Documento firmado electrónicamente

Judith Viviana Hidrobo Sabando
EXPERTA PRINCIPAL EN SIGNOS DISTINTIVOS

Firmado electrónicamente por:
JUDITH VIVIANA HIDROBO SABANDO

ACC

Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

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

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

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