

Quito, D.M., 09 de agosto de 2023

CASO 2985-18-EP

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

SENTENCIA 2985-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia que resolvió rechazar el recurso de apelación emitido por la Sala Penal de la Corte Provincial de Tungurahua, al no constatar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de julio de 2018, Luz Arcelia Rivadeneira Valdivieso, Alexandra Elizabeth Espín Rivadeneira, Cristina del Carmen Espín Rivadeneira, Lucy Maribel Espín Rivadeneira, José Luis Espín Rivadeneira y Mónica Margoth Espín Naranjo (“actores”) presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato (“GAD”) y de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ambato EP-EMAPA-A (“EMAPA”). En su demanda, los actores señalaron ser propietarios de un terreno ubicado en Cuchibamba, en el que se ejecutó el proyecto “Alcantarillado Sanitario parroquia Cuchibamba Primera Etapa”, sin que se haya realizado alguna declaratoria de utilidad pública ni pago del justo precio.¹
2. El 9 de agosto de 2018, la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua (“Unidad Judicial”) aceptó la acción y dispuso que el GAD inicie o continúe con el proceso expropiatorio y, como parte del proceso, que ambas partes convengan el valor del área de terreno en donde se construiría la obra pública.² Inconformes con “no disponer el pago de la compensación económica”, los actores interpusieron recurso de apelación.³

¹ Proceso 18102-2018-00011. Los actores alegaron la vulneración de su derecho a la propiedad privada, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

² La Unidad Judicial manifestó que se les habría vulnerado los derechos constitucionales alegados por los accionantes, cuando el GAD previo a ejecutar el proyecto público no habría considerado el procedimiento de conformidad con la ley.

³ Los actores presentaron recurso de apelación parcial, respecto a la medida de inicio o continuación del proceso expropiatorio.

3. El 1 de octubre de 2018, la Sala Penal de la Corte Provincial de Tungurahua (“**Sala de la Corte Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.⁴
4. El 5 de noviembre de 2018, Luz Arcelia Rivadeneira Valdivieso, Alexandra Elizabeth Espín Rivadeneira, Cristina del Carmen Espín Rivadeneira, Lucy Maribel Espín Rivadeneira, José Luis Espín Rivadeneira y Mónica Margoth Espín Naranjo (“**accionantes**”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de octubre de 2018.
5. El 13 de junio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 1 de marzo de 2023, y solicitó informe al órgano jurisdiccional accionado.
7. El 7 de marzo de 2023, la Sala de la Corte Provincial remitió su informe de descargo.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1 De los accionantes

9. Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos constitucionales a la reparación integral (art. 86.3 CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 1 de octubre de 2018, los accionantes expresan los siguientes *cargos*:

⁴ La Sala de la Corte Provincial manifestó que la pretensión de los actores deviene en contradictoria, ya que solicitan se ordene una reparación económica y de la misma manera reconocen que cuantificar cifras y liquidaciones es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo.

10.1 Sobre el derecho a la reparación integral, afirman lo siguiente:

[...] la medida de reparación lejos de restablecer la situación de las personas afectadas, por el contrario la agrava, por cuanto obliga a los accionantes a posponer la reparación de sus derechos [...] hasta que por voluntad del GAD se inicie el proceso de expropiación, con la esperanza de que la oferta se acerque al justo precio [...] caso contrario se verían obligados a iniciar nuevos procesos administrativos y/o judiciales.⁵

10.2 Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, argumentan que el juez, para negar la compensación económica, parte de la premisa de que el artículo 18 de la LOGJCC no contempla la compensación del justo precio como una medida de reparación integral. En este sentido, señalan que “el juzgador desconoce que ésta norma es ejemplificativa y no taxativa”. Adicionalmente, consideran que el juez inobservó el parámetro de razonabilidad al considerar la Ley Orgánica de Sistema Nacional de Contratación Pública (“LOSNCP”), Ley Orgánica de Eficiencia de la Contratación Pública (“LOECP”) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), normas que, a su consideración, son ajenas a la naturaleza del caso.

10.3 Sobre el derecho a la seguridad jurídica, alegan de manera general que, “al tratarse de una acción de protección, debieron tomarse en cuenta [...] las normas de la Constitución y la LOGJCC, que regula el contenido de la reparación integral [...]”.⁶

11. Finalmente, los accionantes solicitaron que se acepte su demanda, se deje sin efecto parcialmente la sentencia impugnada y, en su lugar, se ordene una medida de compensación económica y se disponga al Tribunal Contencioso Administrativo cuantifique la reparación económica correspondiente.

3.2 Del órgano jurisdiccional accionado

12. La Sala de la Corte Provincial, en lo principal, expuso que la pretensión de los accionantes en cuanto a regular el pago del justo precio no es viable a través de acción constitucional. En este sentido, señaló que, en el caso de que exista controversia por el precio del bien a expropiarse los accionantes pueden impugnar este acto ante los jueces de lo Contencioso Administrativo.⁷

⁵ Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 9.

⁶ Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 11.

⁷ Marco Noriega, Byron Montero, Iván Garzón, jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Tungurahua, informe de 7 de marzo de 2023.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁸ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁹
14. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 10.1 y 10.2 *supra*, los accionantes no establecen un argumento claro sobre la supuesta vulneración al derecho a la reparación integral y al debido proceso en la garantía de la motivación; más bien expresan su inconformidad con las medidas de reparación y con el hecho de que el juez no haya fijado en sentencia como una de las medidas el justo precio. Por lo que, no es posible formular un problema jurídico, ni aun realizando un esfuerzo razonable.¹⁰
15. En relación con el cargo resumido en el párrafo 10.3 *supra*, esta Corte verifica que los accionantes, alegan esencialmente, la falta de observancia de normas referentes a las medidas de reparación integral prescritas en la LOGJCC y en la Constitución, lo que habría ocasionado la vulneración de derechos constitucionales. De esta manera, realizando un esfuerzo razonable, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, porque no habría observado las normas sobre las medidas de reparación integral?**

5. Resolución del problema jurídico

¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, porque no habría observado las normas sobre las medidas de reparación integral?

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

16. La Constitución establece, en el artículo 82, que la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
17. La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, evitando la arbitrariedad.¹¹
18. En el caso bajo análisis, los accionantes alegan que la Sala de la Corte Provincial, al rechazar su recurso de apelación, no habría considerado lo establecido en el artículo 18 de la LOGJCC y en el artículo 86.3 de la Constitución, en lo referente a la reparación integral y, en su lugar, para no fijar el justo precio dictaron medidas de reparación integral refiriéndose a la LOSNCP, LOECP y el COOTAD.
19. Este Organismo recuerda que, al resolver sobre vulneraciones a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de otros derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica.¹²
20. Por lo tanto, en el caso en examen se analizará (i) si la Sala de la Corte Provincial inobservó las normas alegadas, y (ii) si tal inobservancia conllevó la vulneración de otros derechos constitucionales.
21. Respecto a (i), esta Corte verifica que los accionantes alegan que la Sala debió tomar en consideración lo establecido en el artículo 18 de la LOGJCC y en el artículo 86.3 de la Constitución que en su parte pertinente disponen:

[CRE] Art. 86.- Garantías Jurisdiccionales. - [...] La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse. [...].

¹¹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹² CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr.19.

[LOGJCC] Art. 18.- Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. [...] La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud [...].

- 22.** Esta Corte constata que las medidas de reparación integral dispuestas por el juez de primera instancia y confirmadas por la Sala de la Corte Provincial fueron: a) la regularización del excedente del área del terreno en el que se debía ejecutar la obra pública y b) el inicio o continuación del proceso expropiatorio y que las partes realicen la negociación para la fijación y pago del justo precio.
- 23.** De la revisión integral del proceso, este Organismo observa que, al aceptarse la acción propuesta, se declaró la vulneración de los derechos constitucionales de los accionantes y, en consecuencia, se ordenó las medidas de reparación prescritas en el párrafo anterior. En este sentido, se verifica que la Sala sí aplicó las normas relativas a la reparación integral, porque, tanto la obligación positiva impuesta al GAD de regularizar el excedente del área de terreno como la de iniciar el proceso expropiatorio, fueron la consecuencia de la declaratoria de vulneración de los derechos de los accionantes. De allí, que la Sala señaló:

Por los razonamientos expuestos, habiéndose demostrado en la especie la vulneración del derecho constitucional a la propiedad, al debido proceso (indefensión) y la seguridad jurídica, lo cual obliga a este Tribunal Superior a confirmar la resolución subida en grado jurisdiccional, siendo inocuo el análisis de los restantes requisitos de procedencia o los argumentos de la contraparte [...] De esta forma, al haberse cumplido el primero de los requisitos previstos en el Art. 41.1 de la ley de la materia, cual es, la violación de derechos consagrados en la carta fundamental de la República, procedía la acción de protección, conforme lo ha resuelto el juez inferior. [...]

- 24.** De lo expuesto en este caso, se evidencia que la Sala identificó la vulneración de un derecho constitucional y, para determinar la reparación del derecho, observó la Constitución y la LOGJCC, normas que son ejemplificativas y no taxativas sobre las formas en que los jueces pueden ordenar medidas de reparación. En consecuencia, la Sala de la Corte Provincial aplicó normas previas, claras y públicas.
- 25.** Por lo tanto, no se afectó la seguridad jurídica y, en consecuencia, (ii) tampoco se vulneraron otros derechos constitucionales de los accionantes.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 2985-18-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 09 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL