

Quito, D.M., 26 de agosto de 2020

**CASO N° 1696-12-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia analiza una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de apelación en una acción de protección planteada en contra del presidente del comité pro-mejoras de un barrio, es decir, en contra de un particular. Se examinan las presuntas vulneraciones del derecho a la seguridad jurídica y del derecho a la defensa en la garantía de la motivación.

**I. ANTECEDENTES**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 19 de septiembre del 2011, Rosa Elena Ramírez Suarez y otros miembros del Barrio Santa Clara de la Libertad de Chillogallo primera etapa (en adelante “el Barrio”) presentaron acción de protección en contra de Segundo Rafael Canchignia Herrera, presidente del Comité Pro-mejoras del Barrio, impugnando la actuación del presidente del Comité Pro-mejoras en el proceso de suscripción y entrega de las escrituras individuales correspondientes a los lotes de terreno adjudicados por el Municipio de Quito.

2. El antecedente de la acción fue la emisión de la Ordenanza Metropolitana N° 3875 de urbanización de interés social de desarrollo progresivo a favor del Comité Barrial pro-mejoras del Barrio Santa Clara de la Libertad de Chillogallo primera etapa (en adelante “la Ordenanza”), en la que se legalizó la urbanización y dispuso a los dirigentes del Barrio la entrega de las escrituras de los lotes de terreno a los correspondientes adjudicatarios, requiriéndoles únicamente el documento de identidad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ordenanza No. 3875, del 5 de agosto del 2010, artículo 14: “[...] *DE LA ENTREGA DE ESCRITURAS INDIVIDUALES.- En el plazo máximo de un año contado a partir de la inscripción de la Ordenanza en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito, los dirigentes del Comité Barrial Pro mejoras del Barrio Santa Clara de la Libertad de Chillogallo "Primera Etapa" deberán entregar escrituras individuales a favor de cada uno de los socios y poseionarios, cuyos nombres constan en el listado de beneficiarios adjunto al plano aprobatorio, bajo eventual responsabilidad civil y penal en caso de incumplimiento,*

El Comité del Barrio contrató los servicios profesionales del abogado Polivio Andrade Quito<sup>2</sup>, a fin de que realice los trámites para la obtención de las escrituras individuales de los lotes asignados por la Ordenanza, debiendo cada adjudicatario cancelar la suma de USD 350,00<sup>3</sup>.

3. En el proceso N° 17354-2011-0810, el 5 de diciembre de 2011, el Juzgado Cuarto de Trabajo de Pichincha emitió sentencia en la que aceptó la referida demanda. Consecuentemente, dispuso la entrega de las escrituras de conformidad con la Ordenanza, para lo cual, ordenó que el accionado realice todo trámite necesario para la obtención de las mismas, sin requerir a los accionantes el patrocinio del abogado asesor del Comité del Barrio. En providencia del 27 de diciembre de 2011, el antedicho juzgado negó la solicitud de aclaración y ampliación presentada por Segundo Rafael Canchignia Herrera.

4. Inconforme con la decisión judicial, el demandado interpuso recurso de apelación. El 14 de septiembre de 2012, la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha expidió sentencia, en la que rechazó el recurso formulado, confirmando en todas sus partes la sentencia subida en grado. Contra esta decisión judicial, el 10 de octubre de 2012, Segundo Rafael Canchignia Herrera presentó acción extraordinaria de protección.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 20 de marzo de 2013, admitió a trámite la demanda presentada, cuya sustanciación, en virtud del sorteo realizado el 11 de noviembre de 2015, correspondió a la entonces jueza Roxana Silva Chicaíza.

6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo del caso, correspondiendo la sustanciación del mismo al juez Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento del mismo mediante auto del 10 de enero de 2020, en el que se solicitó, al tribunal que emitió la sentencia impugnada, un informe de descargo.

## **B. La pretensión y sus fundamentos**

7. El accionante solicita que se declaren las vulneraciones a los derechos que él invoca y, en consecuencia, que se deje sin efecto la decisión impugnada y se ordene la correspondiente reparación integral.

8. El accionante fundamenta su demanda en los siguientes cargos:

---

*requiriendo para el efecto como único requisito habilitante el documento de identidad que lo identifique como beneficiario [...]*

<sup>2</sup> Reverso hoja 95 de la demanda de acción extraordinaria de protección, contenida en el expediente de apelación.

<sup>3</sup> Anverso hoja 61 del expediente constitucional de primera instancia.

8.1. Indica que el fallo que negó su recurso de apelación carece de motivación debido a lo siguiente:

8.1.1. No analizó todos los derechos examinados en la sentencia de primera instancia.

8.1.2. En su considerando quinto, se aseveró que hubo incumplimiento de la obligación de entregar las escrituras individuales a los adjudicatarios de los lotes de terreno, sin embargo, tal afirmación es falsa, pues el plazo establecido en la Ordenanza para dicha entrega fenecía el 25 de enero de 2012, esto es, meses después que la acción de protección fuera calificada y resuelta en sentencia del 5 de diciembre de 2011.

8.2. Asevera que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica debido a que no aplicó lo dispuesto en el artículo 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC) referente a la improcedencia de la acción de protección cuando el acto pueda ser impugnado en vía ordinaria. En su opinión, dado que el acto impugnado es un contrato, la controversia debió ser resuelta en la vía civil y no en la constitucional.

### **C. Informe de descargo**

9. En escrito de 22 enero de 2020, el secretario de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha indicó que los jueces que emitieron la sentencia impugnada ya no ejercen funciones, lo que impide la remisión del informe de descargo requerido.

## **II. COMPETENCIA**

10. 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. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de sus acusaciones a la providencia impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.

12. En este contexto, entonces, se plantearán los siguientes problemas jurídicos en función de los cargos previamente detallados:

- 12.1. Respecto al cargo del párr. 8.1.1. *supra*, el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación por cuanto la sentencia de apelación no habría examinado todas las vulneraciones de derechos declaradas en primera instancia?
- 12.2. Sobre el cargo de 8.1.2. *supra*, se establece el siguiente problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación por cuanto la sentencia de apelación habría partido de una premisa falsa, al establecer el incumplimiento de la entrega de las escrituras cuando el plazo para el efecto todavía no había vencido?
- 12.3. En atención al cargo sintetizado en el párr. 8.2 *supra*, se establece el siguiente problema jurídico: ¿El cargo esgrimido por el accionante es apto para ser conocido y resuelto en una acción extraordinaria de protección?

#### IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

##### **D. Problema jurídico (1): ¿Se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación por cuanto la sentencia de apelación no habría examinado todas las vulneraciones de derechos declaradas en primera instancia?**

13. La garantía de la motivación se prevé 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.*

14. En el caso, el accionante alega que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por cuanto no habría analizado todos los derechos examinados en la sentencia de instancia.

15. Para la resolución del presente problema jurídico, esta Corte debe considerar lo siguiente:

15.1. Los integrantes del barrio impugnan la actuación del presidente del Comité Pro-mejoras en el proceso de suscripción y entrega de las escrituras individuales correspondientes a los lotes de terreno adjudicados por el Municipio de Quito, señalando que dicha actuación transgredió, entre otros, sus derechos a la propiedad y a la libertad de contratación respecto del abogado encargado del trámite de obtención de las escrituras individuales de los lotes de terreno asignados.

15.2. En sentencia dictada el 5 de diciembre de 2011, el Juzgado Cuarto de Trabajo de Pichincha resolvió la demanda aceptando la pretensión de los accionantes y declarando la vulneración de los derechos de libertad de contratación, propiedad y buen vivir. Así, en los considerandos tercero y sexto se indicó lo siguiente:

*TERCERO: Los accionantes comparecen desde f. 1 hasta fs. 5, del expediente, indicando que de conformidad con lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución de la República en concordancia con el art. 10 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional interponen Acción de Protección de Derechos (...) Fundamentan su petición en las normas de los Artículos 21, Derecho a la Propiedad Privada No.1 y “ de la Convención de Derechos Humanos; Art. 10; numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 9 del Art. 11; Art. 66 No. 25 y 26; Art. 75, 76 lit G (...) SEXTO.- Efectuado el análisis jurídico, a la luz de la normatividad constitucional y el mérito probatorio de las piezas procesales que obran de autos, se desprende que del expediente no consta que el señor Rafael Canchignia haya desvirtuado las violaciones de derechos constitucionales, señaladas por los accionantes, en su demanda de garantías, lo que permite establecer que el accionado ha vulnerado y está violentando los derechos humanos de los accionantes, derechos establecidos en la Constitución de la República y que son los siguientes: Derecho a la Propiedad en todas sus formas, establecido en el Art. 66 numeral 26; numeral 16, Derecho a la libertad de contratación (...)<sup>4</sup>.*

15.3. Posteriormente, Segundo Rafael Canchignia Herrera apeló la sentencia. En su recurso, el accionante controvertió el análisis que se realizó en la sentencia sobre los derechos a la propiedad, libertad de contratación y buen vivir, aseverando que el razonamiento judicial habría vulnerado sus derechos al debido proceso y seguridad jurídica.<sup>5</sup>

15.4. En sentencia del 14 de septiembre de 2012, la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió la apelación interpuesta en los siguientes términos:

*PRIMERO.- La Sala es competente para conocer y resolver el presente recurso conforme lo dispone el Art. 86, numeral 3, inciso 2 de la Constitución, Art. 24 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, y en virtud del sorteo de ley (...) QUINTO.- La presente acción de protección básicamente se refiere al excesivo costo de honorarios profesionales por la tramitación de las escrituras individuales que los socios del Comité Pro Mejoras del Barrio Santa Clara de la Libertad de*

<sup>4</sup> Anverso de las hojas 175 y 179 del expediente de primera instancia.

<sup>5</sup> Hojas 190 a 192 del expediente de primera instancia.

*Chillo Gallo, Primera Etapa, deben cancelar al Dr. Polivio Andrade Quito, quien fue contratado por el legitimado Pasivo Segundo Rafael Canchignia Herrera, Presidente del referido Comité, y la negativa de éste a firmar dichas escrituras si son tramitadas por otro profesional del derecho. El Art. 41 de la LOGJCC prevé que la acción de protección procede contra Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: .... c) Provoque daño grave lo que efectivamente ha ocurrido en el presente caso, pues al no firmar el accionado, las escrituras de compra-venta a favor de los socios del mencionado Comité Pro Mejoras, les ha causado grave daño, tanto en lo económico como en lo emocional. Obligar a que se realice los trámites correspondientes para legalizar la compra-venta de un inmueble con un determinado profesional, sin duda viola, principalmente, el Derecho a la Libertad de Contratación que tienen las personas y que está previsto en el numeral 16 del Art. 66 de la Constitución de la República. Por otro lado, mediante Ordenanza No. 3875 discutida y aprobada en dos debates, en sesiones: 22 de julio y 5 de agosto de 2010, el Consejo Metropolitano de Quito, en su Artículo 14, dispuso: '...DE LA ENTREGA DE ESCRITURAS INDIVIDUALES.- En el plazo máximo de un año contado a partir de la inscripción de la Ordenanza en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito, los dirigentes del Comité Barrial Pro mejoras del Barrio Santa Clara de la Libertad de Chillo Gallo "Primera Etapa" deberán entregar escrituras individuales a favor de cada uno de los socios y poseedores, cuyos nombres constan en el listado de beneficiarios adjunto al plano aprobatorio, bajo eventual responsabilidad civil y penal en caso de incumplimiento, requiriendo para el efecto como único requisito habilitante el documento de identidad que lo identifique como beneficiario....' disposición que no ha acatado el legitimado pasivo, violando de esta manera el precepto constitucional previsto en el Art. 83 numeral 1, que establece: '...Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente...'. Por lo expuesto (...) La Sala, rechaza el recurso de apelación interpuesto por Segundo Rafael Canchignia Herrera, y confirma, en todas sus partes, la sentencia venida en grado. Notifíquese.<sup>6</sup>*

16. De lo expuesto, se desprende que la sentencia impugnada resolvió negar el recurso de apelación con fundamento en dos consideraciones: En primer lugar, respecto de la obligación de tramitar las escrituras de adjudicación de los lotes de terreno con un determinado profesional, la sentencia argumentadamente determinó la vulneración del derecho a la libertad de contratación. En segundo lugar, sobre los otros derechos

<sup>6</sup> Anverso hoja 23 y reverso hoja 24 del expediente de segunda instancia.

(propiedad y buen vivir) declarados como vulnerados en la sentencia recurrida, esta ratificó en todas sus partes la sentencia recurrida.

17. Ahora bien, en torno a esto último –que es la materia a la que se reduce este cargo del accionante–, corresponde determinar si la indicada remisión constituyó o no una motivación suficiente.

18. Esta Corte, en la sentencia 1898-12-EP/19, párr.29, lo siguiente respecto de la motivación *per relationem*:

*[...] En decisiones de alzada o apelación, la motivación per relationem es admisible en la medida en que no consista en una mera repetición de los fundamentos de la sentencia impugnada<sup>7</sup>; sino que el tribunal de apelación debe realizar un pronunciamiento autónomo sobre el thema decidendum o, al menos, una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia [...]*

19. A la luz del criterio transcrito, si se la considera aisladamente, la parte de la motivación que se está examinando sería una argumentación *per relationem* deficiente e implicaría la insuficiencia de la motivación. Sin embargo, hay otra parte de la motivación (la referida al derecho a la libertad de contratación) que no tiene deficiencias –de hecho, el accionante no menciona ninguna– y que constituye fundamento suficiente para la decisión de ordenar la entrega de las escrituras a los miembros del Barrio. Vale decir, independientemente de qué respondiera la sentencia impugnada a la pregunta de si se vulneraron los otros derechos del accionante (propiedad y buen vivir) y de cuán completa haya sido la correspondiente argumentación, la decisión coherente con la argumentación dada sobre la vulneración del derecho a la libertad de contratación, no podía ser otra que la de negar el recurso de apelación. Por tanto, en este caso, el hecho de que parte de la motivación se haya dado por simple remisión a la sentencia del inferior, si se aprecia la motivación como un todo, se encuentra que esta fue suficiente.

20. Lo contrario, además, conduciría a que unos ciudadanos a quienes se les reconoció la violación de un derecho fundamental (la libertad de contratación) vean frustradas sus expectativas y, en cambio, favorecidas de algún modo las de su contraparte, porque los jueces no motivaron lo suficiente para sostener que, adicionalmente, se les debía dar la razón por la violación de otros de sus derechos (propiedad y buen vivir).

21. Puesto que se ha verificado que la decisión impugnada se pronunció respecto de todas las vulneraciones de derechos declaradas en primera instancia, y dado que, al efectuar el examen previo, no han surgido razones para pensar que la sentencia incumplió alguno de los parámetros mínimos de motivación establecidos en el artículo 76.7.1 de la Constitución<sup>7</sup>, se descarta la vulneración correspondiente a este problema jurídico.

---

<sup>7</sup> En particular, esta Corte en el párrafo 16 de la sentencia 673-15-EP estableció que la garantía de motivación en sentencias de garantías jurisdiccionales: “[...] obliga a los jueces a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión, a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de

**E. Problema jurídico (2): ¿Se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación por cuanto la sentencia de apelación habría partido de una premisa falsa, al establecer el incumplimiento de la entrega de las escrituras cuando el plazo para el efecto todavía no había vencido?**

22. La razón esgrimida por el accionante para alegar la vulneración de este derecho es que la decisión judicial impugnada se fundamentó en una premisa falsa pues, contrario a lo afirmado, el plazo para la entrega de las escrituras aún no había vencido.

23. De la revisión del fallo impugnado (ver párr. 15.4 *supra*) se observa que, luego de haberse establecido la vulneración del derecho a la libertad de contratación, se afirmó que el accionado no dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ordenanza, esto es, la entrega de las escrituras a los poseisionarios en el plazo establecido para el efecto, lo que le llevó a concluir que se vulneró del deber de acatar las órdenes legítimas de autoridad, establecido artículo 83.1 de la Constitución.

24. De lo expuesto, se advierte que el cargo del accionante no se refiere a la falta de alguno de los elementos que la Constitución determina (art. 76.7.1, citado *supra*), sino que cuestiona la corrección del razonamiento del tribunal por la falsedad de una de sus premisas.

25. Al respecto, esta Corte considera que el examen de la corrección del razonamiento judicial excede el ámbito de la garantía de la motivación, limitado al examen de la suficiencia de esta. De lo contrario, es decir, si la acción extraordinaria de protección permitiese verificar la corrección de los razonamientos expuestos en las decisiones judiciales impugnadas, su alcance sería ilimitado, afectando a las competencias de los órganos jurisdiccionales y el alcance de los demás derechos y garantías constitucionales (véase, sentencia N° 1906-13-EP/20, de 5 de agosto de 2020, párr. 37 a 40).

26. No obstante, se advierte que la premisa cuestionada –sobre el cumplimiento del plazo para la entrega de las escrituras– no formó parte del razonamiento central del fallo, porque antes de su afirmación ya se declaró la vulneración de la libertad de contratación. Esta declaratoria, entonces, no se vería afectada por el cuestionamiento a la premisa a la que se refiere este problema jurídico.

27. Por lo tanto, conforme a las consideraciones antes expuestas, se establece que carece de asidero la alegación de que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación.

**F. Problema jurídico (3): ¿El cargo esgrimido por el accionante es apto para ser conocido y resuelto en una acción extraordinaria de protección?**

---

*hecho y, en el caso de las garantías jurisdiccionales, a realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales [...]*"

28. Conforme al cargo sintetizado en el párrafo 8.2 supra, el accionante alega que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto no aplicó lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC<sup>8</sup> y se pronunció respecto de la impugnación de un contrato, mismo que debió ser objeto de una acción civil y no de una acción de protección.

29. De esta forma, se puede concluir que el accionante busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada, esto es, si la acción de protección era la vía idónea para conocer respecto de la impugnación de un contrato. Dicha cuestión, no se refiere a vulneraciones de derechos producidas por las actuaciones judiciales, sino más bien, a la procedencia o no de la acción de protección.

30. En este sentido, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptada en el proceso de origen, lo que, la jurisprudencia de esta Corte ha denominado “examen de mérito”.

31. A este respecto, esta Corte, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales, una vez que se ha constatado una vulneración de derechos ocasionada por una acción u omisión judicial,<sup>9</sup> condición necesaria que, en este caso, no se ha cumplido. Por consiguiente, no es posible declarar la alegada vulneración del derecho constitucional.

## 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. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1696-12-EP.
2. Notifíquese, publíquese y devuélvase.

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

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 42.4: “*Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz*”.

<sup>9</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, párr. 55.

Andrade Quevedo, Ramiro Ávila 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 miércoles 26 de agosto de 2020.- Lo certifico.

**Dra. Aída García Berni**  
**SECRETARIA GENERAL**