

Quito, D.M., 17 de marzo de 2021

CASO No. 1676-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de un proceso de acción de protección, al verificar que en la misma se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la debida motivación de las decisiones de autoridad pública.

I. Antecedentes procesales

1. El 20 de abril de 2015, Isabel Victoria Jarrín Ibarra y Juan Fernando Ibarra Rivera presentaron una acción de protección contra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, alegando la vulneración de su derecho a la propiedad, por haberse afectado dos terrenos pertenecientes a los accionantes¹, al haber ocupado en su totalidad el lote 69-B, para abrir la vía denominada Teresa Flor en el barrio La Florida desde el año 1994, sin que hasta la presente fecha se haya dictado la correspondiente declaratoria de utilidad pública para ello; y, asimismo, refirieron que se había iniciado un proceso coactivo en su contra por el cobro de impuestos de los mencionados predios, en los que se considera la totalidad del área de los terrenos afectados².

2. En sentencia de 18 de mayo de 2015, dictada por la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, se resolvió aceptar la acción de protección, declarar la vulneración del derecho a la propiedad³ y disponer varias medidas de reparación a

¹ Los accionantes refirieron que los predios afectados son los lotes 69-A y 69-B, de la Cooperativa Huertos Familiares San Vicente, del barrio La Florida, parroquia Cochapamba, sin embargo, agregaron al proceso documentos en los que se especificaba que se trataba de un solo lote de terreno en el que el 50% de derechos y acciones correspondía a la señora: Isabel Victoria Jarrín Ibarra, y el otro 50% restante a los herederos de la señora Laura Raquel Rivera Mancero: Juan Fernando, Anita Magdalena, Julio Iván, Myriam Angélica, Fabián Enrique y Laura Victoria Ibarra Rivera.

² El proceso se signó con el No. 17151-2015-00317 y correspondió su conocimiento a la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito.

³ En su fallo, la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, consideró que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito reconoció que no existía declaratoria de utilidad pública del predio controvertido, y que la calle Teresa Flor fue aprobada por esta instancia con un ancho de 8 metros, teniendo actualmente un ancho de 11 metros. Asimismo señaló que el municipio teniendo la obligación de controlar las obras de infraestructura de la Cooperativa de Huertos Familiares San Vicente de la Florida y su posterior urbanización y construcción de vías, ha omitido su obligación al no supervisar y recibir las obras de construcción de la calle Teresa Flor.

favor de los afectados⁴. Inconformes con el fallo, tanto los accionantes⁵ como el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, presentaron recurso de apelación de la sentencia de primera instancia.

3. En sentencia de 8 de septiembre de 2015, dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se determinó que no se había probado la vulneración del derecho a la propiedad de los accionantes y que el acto impugnado no había sido ejecutado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito⁶, por lo que se resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por los accionantes, aceptar el recurso de apelación propuesto por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y revocar la sentencia de primer grado.

⁴ Considerando que no era posible la restitución del derecho en función del interés común porque existía una calle en el sitio, dispuso las siguientes medidas de reparación: 1.- Disculpas públicas a los afectados por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través una publicación en la prensa; 2.- Que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito brinde capacitación a su personal sobre atención a la ciudadanía y los procedimientos que deben realizarse para el control y recepción de obras de infraestructura de urbanizaciones y lotizaciones; 3.- Que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito corrija el catastro municipal del predio No.123663,CLAVE CATASTRAL 12002-18-003, perteneciente a los señores Isabel Victoria Jarrín Ibarra y los herederos de la señora Laura Rivera Mancero; 4.- Como medida de compensación se dispuso al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que pague a los señores Isabel Victoria Jarrín Ibarra y a los herederos de la señora Laura Raquel Rivera Mancero: Juan Fernando, Anita Magdalena, Julio Iván, Myriam Angélica, Fabián Enrique y Laura Victoria Ibarra Rivera, un valor que considere justo precio de los 101,55 metros en que se ha visto afectado el terreno de los accionantes.

⁵ Los accionantes, consideraron que debía considerarse que el área afectada del terreno no era de 101,55m2 sino de 503m2.

⁶ En su fallo, los jueces provinciales consideraron que: *“En las correspondientes escrituras públicas los adquirentes aceptaron contractualmente lo siguiente: (...) ‘En la compraventa se incluye el terreno que la vendedora deja para vías y áreas verdes comunales de la cooperativa, según Plano aprobado por el Municipio de Quito...’ lo que significa que las compradoras aceptaron que de su predio se realicen las reducciones correspondientes a vías y áreas comunales...”*; de igual forma señalan que: *“Este derecho presuntamente se habría vulnerado al realizar la apertura de la calle Teresa Flor, no de acuerdo al trazado vial aprobado por la Municipalidad en el año 1990 en un ancho total de 8 metros que incluía 5 de calzada y 1,50 para las veredas de cada lado de la vía, en el año 1994 se efectúa la apertura de la misma en una dimensión de 11,54 metros. Los trabajos de dicha apertura no fueron realizados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, sino por quienes tenían la obligación de hacerlo, es decir quienes promovieron la lotización y posterior urbanización de esos terrenos (Cooperativa de Huertos Familiares “San Vicente”), según los plano (sic) aprobados oportunamente, conforme lo ha sostenido el Gobierno Municipal y que coincide con la normatividad vigente a la época y que se describe ampliamente en la sentencia recurrida. Por tanto, la obligación de resolver una declaratoria de utilidad pública y la expropiación de una parte del predio, así como, la de indemnizar a los propietarios afectados por la utilización de parte de su lote de terreno en la apertura de la calle Teresa Flor y las veredas, carecería de sustento”*; y, finalmente refirieron que, *“Respecto de las impugnaciones administrativas sobre la determinación de claves catastrales individuales para cada adquirente de los lotes, va de la mano de la correspondiente sub división o partición judicial o extrajudicial del predio, en lo correspondiente a la proporción de acciones y derechos adquiridos y respetando la normatividad legal y municipal para el caso, todo aquello en el ámbito administrativo y contencioso administrativo si fuere procedente, por tanto, de rango infra constitucional y ajeno a la acción extraordinaria de protección (sic)”*.

4. Isabel Victoria Jarrín Ibarra y Juan Fernando Ibarra Rivera solicitaron ampliación y aclaración de la sentencia, que fueron negadas en auto de 18 de septiembre de 2015, dictado por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
5. El 1 de octubre de 2015, Isabel Victoria Jarrín Ibarra y Juan Fernando Ibarra Rivera plantearon acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de septiembre de 2015, dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
6. En auto de 1 de diciembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resolvió admitir la acción extraordinaria de protección, que se signó con el No. 1676-15-EP, misma que por sorteo efectuado en sesión del Pleno de 16 de diciembre de 2015, correspondió sustanciar a la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
7. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado en sesión de 9 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 29 de octubre de 2020, y en la misma requirió el informe de descargo a los jueces actuantes, de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

9. La decisión impugnada es la sentencia de 8 de septiembre de 2015, dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la que se resolvió lo que sigue:

“En razón de que no se ha probado la vulneración del derecho constitucional a la propiedad de los señores accionantes: ISABEL VICTORIA JARRIN IBARRA Y JUAN FERNANDO IBARRA RIVERA por parte del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, que dé lugar al pago de una indemnización en concepto de reparación material, como fue pretensión de la parte legitimada activa, ya que el acto impugnado por esta vía no ha sido ejecutado materialmente por la entidad accionada, vulneración de derecho que constituye un elemento esencial para la procedencia de una acción de protección y que no se halla presente en este caso, en aplicación de la norma constante en el artículo 88 de la Constitución de la República, concordante con el número 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como, en virtud de que la pretensión de que se deje sin efecto un juicio coactivo por la falta de

pago de impuestos municipales derivado de una errada determinación de la superficie del predio materia de la acción es un aspecto de mera legalidad y por tanto improcedente en vía constitucional por mandato del número 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Tribunal de la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Pichincha, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta la apelación interpuesta por el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, en consecuencia resuelve revocar la sentencia que acepta la acción de protección venida en grado y rechaza el recurso de apelación presentado por los accionantes”.

IV. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

10. Los accionantes indican que la decisión impugnada vulnera su derecho al debido proceso y a la propiedad, previstos en los artículos 76 y 321 de la Constitución.

11. Respecto al derecho a la propiedad expresan que: “(...) “*El lote Nro. 69 que consta en los planos de la lotización aprobados por el Municipio de Quito, con el cual se permitió la suscripción de las escrituras de la lotización fue aprobada mediante ordenanza 1800 del 13 de enero de 1977, plano en el que NO consta la vía denominada hoy Teresa Flor, recién en el año 1990 el Municipio de Quito, a través de su Unidad Administrativa de la Dirección de Planificación alcanzó y aprobó el trazado vial de la calle Teresa Flor (...) los señores Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial, señalan que teníamos que reclamar en el ámbito del derecho civil la opción de impugnar y reclamar el pago de los correspondientes daños y perjuicios, las acciones posesorias o de similar naturaleza que el caso ameritaba, sustento con el que se desconoce que la propiedad tiene un carácter especial y está protegido por las garantías constitucionales como un derecho esencial constitucional inalienable; en tal virtud procedente para plantear la acción de protección propuesta, olvidándose los jueces de la Corte Provincial Segunda Sala, que para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se debe exigir condiciones o requisitos que no estén previstos en la Constitución o la Ley. Art. 11 numeral 3ro inciso segundo de la Constitución”.*

12. Seguidamente alegan que: “(...) *existe omisión en el fallo, cuando en nuestra demanda de Acción de Protección se sustenta siempre otro hecho sustancial y fundamento del Recurso propuesto, como es el hecho que se nos obliga y pretende hacer pagar vía Coactiva Municipal por una área que supera los 1449 m2, cuando el lote quedó reducido desde hace 14 años apenas en 463m2, por la apertura de Vía Teresa Flor, jamás hemos planteado o impugnado como así sustentan los miembros de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial, " que la determinación de claves catastrales individuales, para cada adquiriente de los lotes, va de la mano de la correspondiente sub-división o partición judicial o extrajudicial del predio en lo correspondiente a la*

proporción de acciones y derechos ...” interpretación errónea que jamás lo planteamos en nuestra demanda de Protección Constitucional”.

13. Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso, refieren que: *“Existe violación en el debido proceso, cuando se dicta un fallo con pruebas presentadas por el Municipio de Quito fuera de tiempo, jamás la Empresa de Obras Públicas justificó oportunamente y dentro del término de prueba, que no fueron ellos quienes realizaron los trabajos de adoquinado; sin embargo que en el proceso demostramos que se nos está cobrando por obras realizadas en la calle 69 o Teresa Flor”.*

14. Los accionantes no señalan expresamente en su demanda cuál es su pretensión.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

15. El 11 de noviembre de 2020, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, remitieron su informe motivado, y en el mismo señalaron lo siguiente: *“Se demostró procesalmente que el lote número 69 de la Cooperativa de Huertos familiares “San Vicente”, ubicado en la ciudad de Quito, permanece aún indiviso a la época de la demanda, por haberse adquirido en derechos y acciones. En las correspondientes escrituras los adquirientes (sic) aceptaron contractualmente lo siguiente: (...) En la compraventa se incluye en terreno que la vendedora deja para vías y áreas comunales de la cooperativa, según plano aprobado por el municipio de Quito...”, lo que significa que las compradoras aceptaron que de su predio se realicen las reducciones correspondientes a vías y áreas comunales (...)”.*

16. Asimismo refieren que: *“Los trabajos de dicha apertura no fueron realizados por el [GADMQ] sino por quienes tenían obligación de hacerlo, es decir, quienes promovieron la lotización y posterior urbanización de esos terrenos (Cooperativa de Huertos Familiares “San Vicente”) según los plano (sic) aprobados oportunamente (...); y que, “(...) el derecho a la propiedad (...) con todas las facultades que le son inherentes como las de gozar y disponer del inmueble, se patentiza en la expresión de los accionantes cuando admitieron las deducciones que se debían hacer, con el objeto de ejecutar el trazado vial en la lotización donde adquirieron su terreno, hecho que consta por escrito en escritura pública, lo que denota inexistencia de la presunta vulneración al derecho constitucional a la propiedad y la opción de ser justiciable a través de esta vía”.*

17. Los jueces señalan que: *“La sentencia se halla debidamente motivada, existe razonabilidad, lógica y comprensibilidad. El lenguaje utilizado es de fácil comprensión, accesible para el gran auditorio social, claro y directo”, y que en la misma “Se concluyó que no existió la violación de los derechos constitucionales a la parte legitimada, no hubo acto administrativo municipal que vulnere el derecho de propiedad ya que la apertura vial aprobada por al GADMMDMQ se realizó por los promotores privados de la urbanización, y la aceptación de dichas obras constó en las respectivas escrituras de compraventa de derechos y acciones del lote número 69, en la cláusula*

cuarta, al no haber practicado una partición judicial o extrajudicial del inmueble, se mantiene como un solo cuerpo cierto y determinado y por tanto con una sola clave catastral, no siendo este hecho imputable a la administración pública municipal. Al existir divergencias de índole administrativa se debió activar la justicia ordinaria y pretender superponer la constitucional a aspectos de legalidad”.

c. Terceros con interés

18. El 3 de marzo de 2016, el Dr. Marco Antonio Proaño Román, Subprocurador Metropolitano del GADM del Distrito Metropolitano de Quito, presentó un escrito en la causa y en el mismo manifiesta que la decisión impugnada “(...) *ha sido perfectamente motivada puesto que los señores Jueces de la sala Penal de Justicia de Pichincha (sic) ha realizado un análisis intelectual fáctico jurídico de la pertinencia y concatenación de los antecedentes de hecho y derecho y por lo tanto se ha motivado el porqué de la Resolución final*”.

19. Seguidamente señala que: “(...) *los accionantes señalan que se ha valorado prueba extemporánea por parte de la municipalidad, cuando está (sic) fue presentada dentro del término comedido (sic) por el Juez constitucional que en principio conoció la causa y resolvió favorablemente para los accionantes; oportunidad en la cual jamás manifestaron su inconformidad con la prueba presentada por la Municipalidad, y de igual forma nada dijeron a este respecto en la apelación que se llevara a cabo ante la Sala penal de la Corte Provincial*”.

V. Análisis constitucional

20. En su escrito de demanda, al señalar la alegada vulneración del derecho a la propiedad, los accionantes refieren los hechos que motivaron el proceso de acción de protección del que se origina la decisión judicial que se impugna a través de esta acción extraordinaria de protección, sin que se aprecie una fundamentación que permita a esta Corte pronunciarse sobre la vulneración alegada por acción u omisión de la autoridad judicial que conoció la causa. Asimismo, los accionantes refieren en forma general alegaciones sobre la vulneración del derecho al debido proceso, sin precisar las garantías de este derecho que se habrían vulnerado en la decisión impugnada.

21. En relación a lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la sentencia No. 1967-14-EP/20 esta Corte realizará un esfuerzo razonable⁷, para determinar a partir de los cargos enunciados en los párrafos 12 y 13 *supra*, si en la actuación judicial impugnada existió vulneración del derecho al debido proceso y en tal sentido, en aplicación del principio *iura novit curia*, determinará si en la presente causa se vulneró el debido proceso en la garantía de que las pruebas actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna; y, en la garantía de la debida motivación de las resoluciones de los poderes públicos, previstas en los numerales 4 y 7 literal 1, del artículo 76 de la Constitución.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

Debido proceso en la garantía de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna.

22. El artículo 76 de la Constitución señala que:

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: (...) 4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

23. Los accionantes en su demanda refieren que los jueces dictaron el fallo impugnado con pruebas presentadas por el Municipio de Quito, de forma extemporánea, específicamente señalan que “ (...)jamás la Empresa de Obras Públicas justificó oportunamente y dentro del término de prueba que no fueron ellos quienes realizaron el trabajo de adoquinado (...)”. Al respecto, es preciso señalar que, de la revisión del expediente, la prueba que habría sido aportada por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP), es el Oficio No. 0000527-GOP-H.R.TE-MAT-003779-15-0001329, de 30 de abril de 2015⁸, suscrito por el Gerente de Obras Públicas y Seguridad Vial, que fuera presentado al juzgado el 7 de mayo de 2015.

24. Al respecto, en lo que refiere a la actividad probatoria en garantías jurisdiccionales, en forma general el primer inciso del artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales establece que: “*Art.16.- La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. La recepción de pruebas se hará únicamente en audiencia y la jueza o juez sólo podrá negarla cuando la haya calificado de inconstitucional o impertinente (...)*”. En este sentido, la norma referida, identifica dos momentos procesales en los que podría anunciarse la prueba, la demanda y la audiencia, que es el momento procesal en que se da contestación a la demanda; y especifica que, la recepción de la prueba se efectuará en audiencia.

25. En el presente caso, la demanda de acción de protección fue presentada el 20 de abril de 2015 y calificada en auto de 22 de abril de 2015, dictado por la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, en el cual se convocó a las partes procesales a audiencia pública para el 27 de abril de 2015, a las 16h00.

26. La audiencia pública en la causa se llevó a efecto en el día y hora señalados, y en la misma, la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito, conforme lo dispone el inciso tercero del artículo 14 de la LOGJCC⁹, ordenó que se

⁸ A fojas 155 y vta. del expediente de la causa No. 17151-2015-00317, consta que el oficio fue ingresado el 7 de mayo de 2015, a las 16h30.

⁹ El inciso tercero del artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone que: “La audiencia terminará sólo cuando la jueza o juez se forme criterio sobre la violación de los derechos y dictará sentencia en forma verbal en la misma audiencia, expresando

practiquen varias pruebas¹⁰, por lo que resolvió suspender la audiencia hasta el 5 de mayo de 2015, a las 10h00, fecha en la que se reinstaló la diligencia y en la misma dictó su fallo en forma oral.

27. De lo anterior se observa que, efectivamente, el Oficio No.0000527-GOP-H.R.TE-MAT-003779-15-0001329, de 30 de abril de 2015¹¹, suscrito por el Gerente de Obras Públicas y Seguridad Vial, fue presentado en forma extemporánea, el 7 de mayo de 2015. Sin embargo, al revisar el fallo de segunda instancia, que es la decisión judicial impugnada en esta causa, se verifica que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al analizar la vulneración del derecho a la propiedad alegada por los accionantes, y concluir que “(...)fue obligación de la Cooperativa ejecutar las obras viales”, y que los trabajos de apertura de la calle Teresa Flor, no fueron realizados por el Municipio de Quito, refieren principalmente los siguientes documentos: i) Escrituras de compraventa de derechos y acciones del lote de terreno 69 (A¹² y B¹³); y, ii) Planos de lotización de la Cooperativa San Vicente y de regularización vial del barrio San Vicente de la Florida¹⁴.

28. En el presente caso, consta del expediente que las escrituras públicas fueron aportadas por los accionantes, quienes el 20 de abril de 2015, las presentaron como anexo de su escrito de demanda; en tanto que, los planos de lotización de la Cooperativa San Vicente y de regularización vial del barrio San Vicente de la Florida, consta del expediente que los mismos fueron presentados con el oficio No. STHV-1969 2015 de 5 de mayo de 2015, emitido por la Secretaría de Territorio del Distrito Metropolitano de Quito, que fue recibido en juzgado el 5 de mayo de 2015, a las 10h15, durante la audiencia pública convocada en la causa.

exclusivamente su decisión sobre el caso. La jueza o juez, si lo creyere necesario para la práctica de pruebas, podrá suspender la audiencia y señalar una nueva fecha y hora para continuarla”.

¹⁰ Entre otras pruebas la jueza ordenó: “(...)3.- *OFÍCIESE a la EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE OBRAS PÚBLICAS Y MOVILIZACION DE QUITO a fin de que en el plazo de SETENTA Y DOS horas, remita una certificación en la que conste la FECHA en la que se abrió la calle TERESA FLOR, situada en el barrio San Vicente de la Florida, situado entre las calles Reinaldo Valdivieso y Teresa Flor, de la parroquia Chochapamba Norte, de esta ciudad de Quito (...)*”.

¹¹ A fojas 155 y vta. del expediente de la causa No. 17151-2015-00317, consta que el oficio fue ingresado el 7 de mayo de 2015, a las 16h30.

¹² A fojas 4 a 11 del expediente de la causa No. 17151-2015-00317, consta la escritura de Compraventa del 50% de Derechos y Acciones del lote de terreno número 69 (69-B) celebrada entre la señora Isabel Victoria Jarrin Ibarra y la Cooperativa de Huertos Familiares San Vicente, ante el Notario Tercero del Cantón Quito el 1 de marzo de 1985 e inscrita el 20 de marzo de 1985 en el Registro de la Propiedad.

¹³ A fojas 12 a 19 del expediente de la causa No. 17151-2015-00317, consta la escritura de Compraventa del 50% de Derechos y Acciones del lote de terreno número 69 (69-A) celebrada entre la señora Laura Rivera de Ibarra y la Cooperativa de Huertos Familiares San Vicente, ante el Notario Tercero del Cantón Quito el 1 de marzo de 1985 e inscrita el 21 de marzo de 1985 en el Registro de la Propiedad.

¹⁴ A fojas 127 a 129 del expediente de la causa No. 17151-2015-00317 consta el Oficio número STHV-1969 2015 de 5 de mayo de 2015, por medio del cual, la Secretaría de Territorio del Distrito Metropolitano de Quito remitió los planos de la lotización de la Cooperativa San Vicente, de fecha 2 de diciembre de 1976 y el plano que aprueba la regularización vial del barrio San Vicente de la Florida de agosto de 1986.

29. De lo anterior, se verifica que las pruebas sobre las cuáles han fundamentado su análisis los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fueron presentadas oportunamente, de tal forma que no se evidencia la alegada vulneración del debido proceso en la garantía de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna.

Debido Proceso en la garantía de la motivación:

30. Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, los accionantes refieren que: “(...)existe omisión en el fallo, cuando en nuestra demanda de Acción de Protección se sustenta siempre otro hecho sustancial y fundamento del Recurso propuesto, como es el hecho que se nos obliga y pretende hacer pagar vía Coactiva Municipal por una área que supera los 1449 m², cuando el lote quedó reducido desde hace 14 años apenas en 463m², por la apertura de Vía Teresa Flor (...)”.

31. El artículo 76, numeral 7, literal 1, de la Constitución, establece como una de las garantías del derecho al debido proceso, que: “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”.

32. Sobre la motivación en la resolución de garantías jurisdiccionales esta Corte ha referido en fallos anteriores¹⁵, que los jueces, entre otras, tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

33. En el fallo impugnado los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, enuncian y explican la pertinencia de la aplicación de las siguientes normas: artículo 88 de la Constitución, al que se refieren al analizar el objeto de la acción de protección; los artículos 66 numeral 26; y, 321 del texto constitucional que reconocen y garantizan el derecho a la propiedad en todas sus formas, al que los juzgadores identifican como el derecho cuya vulneración se alega en la causa de origen; los artículos 40 y 42 de la LOGJCC, respecto de los cuales analizan si la causa cumple con los requisitos y las causales de inadmisión e improcedencia de la acción de protección; y, el artículo 599 del Código Civil, al que evocan para señalar que el derecho de dominio o propiedad, implica la facultad de gozar y disponer del bien, lo

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019; y, Sentencia No. 098-SEP-CC de 26 de noviembre de 2013.

que a criterio de los juzgadores se patentiza en la causa, cuando los accionantes aceptaron las deducciones que se harían al inmueble. Con lo cual se cumplirían el primer y el segundo parámetros enunciados anteriormente.

34. Seguidamente, se verifica que en el fallo, los jueces que conocieron el recurso de apelación realizan un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración del derecho a la propiedad alegada por los accionantes, luego del cual determinan que en la causa, el derecho a la propiedad no fue vulnerado, considerando principalmente tres cuestiones: 1.- Que en las escrituras de compraventa de los derechos y acciones del lote No. 69 de la Cooperativa Huertos Familiares San Vicente, se hizo constar expresamente que: *“(...)En la compraventa se incluye el terreno que la vendedora deja para vías y áreas comunales de la cooperativa, según plano aprobado por el municipio de Quito...”*; 2.- Que en el trazado vial aprobado por el Municipio constaba la calle Teresa Flor; y, 3.- Que la ejecución de las obras viales estaba a cargo de los lotizadores, es decir, la Cooperativa Huertos Familiares San Vicente y no del Municipio de Quito, y que por lo mismo en las escrituras de compraventa se hizo constar que los terrenos quedaban hipotecados al Municipio de Quito para el cumplimiento de las obras establecidas en la Ordenanza 1800, por la cual se aprobó la lotización.

35. La Corte Constitucional en reiterados fallos¹⁶ ha establecido que los jueces y juezas constitucionales tienen la obligación de realizar un análisis sobre la alegación de vulneración de derechos constitucionales; y, únicamente después de realizada esta verificación pueden concluir que la acción de protección no es la vía adecuada ni eficaz.

36. En el presente caso, en la sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, luego de efectuado el análisis por el cual se descartó la violación del derecho a la propiedad, alegada por los accionantes, los jueces determinaron que: *“(...) tanto la reclamación respecto de la apertura de la calle Teresa Flor, ejecutada por los miembros de la Cooperativa de Huertos Familiares “San Vicente”, en su condición de lotizadores en forma y dimensiones diferentes a las que fue aprobada por el Municipio de Quito en 1990, tenía en el ámbito del derecho civil la opción de impugnar y reclamar el pago de los correspondientes daños y perjuicios, las acciones posesorias o de similar naturaleza que el caso ameritaba, todas ellas constituyen el camino o medio adecuado, idóneo, para ejercitar el derecho que se consideró vulnerado, por otra parte, esa vía ordinaria resultaba de mayor eficacia, en tanto y en cuanto se la ejerza en la oportunidad, es decir, tan pronto ocurrieron los hechos, sin perjuicio de hacerlo luego, dentro de los plazos y términos que establecen las respectivas normas legales”*.

37. En tanto que, respecto a la alegación referida en el párrafo 12 *supra*, los jueces provinciales determinaron que: *“(...)Respecto de las impugnaciones administrativas sobre la determinación de claves catastrales individuales para cada adquirente de los lotes, va de la mano de la correspondiente sub división o partición judicial o*

¹⁶ *Ibíd.*

extrajudicial del predio, en lo correspondiente a la proporción de acciones y derechos adquiridos y respetando la normatividad legal y municipal para el caso, todo aquello en el ámbito administrativo y contencioso administrativo si fuere procedente, por tanto, de rango infra constitucional y ajeno a la acción extraordinaria de protección, cuyo sustento es reparar un derecho vulnerado y que no disponga de otra vía para hacerlo justiciable”.

38. Sobre este punto, es necesario señalar que, en el escrito de demanda de la acción de protección presentada por los accionantes, se hizo constar lo siguiente: “(...)Los inmuebles referidos fueron objeto de dos acciones ilegales y arbitrarias por parte del Distrito Metropolitano de Quito.- Primero.- Porque se emitió acción coactiva en nuestra contra por no haber pagado los impuestos, hecho del cual nos negamos a pagar, simplemente porque el Municipio de Quito tomó y ocupó arbitrariamente la totalidad del lote de terreno 69-B, por el que no debíamos pagar impuestos sobre los 1000m², por lo que presentamos los reclamos respectivos sin que se haya dado atención integral al problema generado por el Municipio de Quito.- Segundo.- El Municipio de Quito, a través de Obras Públicas, de manera arbitraria y sin que exista Acto Administrativo o Resolución que declare de Utilidad Pública a nuestro inmueble, de manera violenta y desconociendo ámbitos y competencias plenamente definidos a los que se deben someterse (sic) para efectos de expropiación, sin observar su propia normativa (...) jamás el Concejo Metropolitano conoció y autorizó la declaratoria de utilidad pública a nuestro inmueble”.

39. La Corte Constitucional ha establecido que “Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes”¹⁷. Esta Corte observa que en la sentencia impugnada si bien se analiza y descarta la vulneración del derecho a la propiedad con relación al presunto acto confiscatorio por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, nada se dice respecto del cargo referente a la vulneración del derecho por el juicio coactivo iniciado en contra de los accionantes, limitándose a señalar la vía, sin determinar si las acciones alegadas, respecto del procedimiento coactivo, vulneraban derechos constitucionales de los accionantes, por lo que no se verifica el cumplimiento del tercer parámetro referido en el párrafo 32 *supra*.

40. En virtud de todo lo antes referido, se concluye que en la causa se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7, literal 1, de la Constitución.

41. Finalmente, respecto de los argumentos relacionados con los hechos que motivaron el proceso de origen, referidos en el párrafo 11 *supra*, esta Corte no se pronunciará sobre los mismos, dado que si bien se ha identificado la vulneración del derecho a la motivación por parte de la autoridad judicial accionada, la controversia de origen no contiene elementos de gravedad, novedad, relevancia, ni está relacionada con la

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20

inobservancia de precedentes dictados por este Organismo, por lo que no corresponde realizar un análisis de mérito conforme lo establece la sentencia No. 176-14-EP/19.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la violación del derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía de la motivación, establecida artículo 76, numeral 7, literal 1, de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
3. Como medida de reparación:
 - i. Dejar sin efecto la sentencia impugnada.
 - ii. Retrotraer el proceso al momento anterior de la emisión de la sentencia impugnada.
 - iii. Que se sortee la causa para que otros jueces de la Sala de Penal de la Corte Provincial de Pichincha conozcan y resuelvan la causa.
4. Notificar esta decisión y devolver el expediente a su origen para que se cumpla con lo dispuesto en esta sentencia.

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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 17 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 1676-15-EP/21

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría

1. En el caso aprobado por mayoría, con ponencia de la jueza Carmen Corral Ponce, realicé un voto en contra de la sentencia por las razones que expongo a continuación.
2. En abril de 2015 se presentó una acción de protección por un conflicto del año 1994 contra el GAD de Quito. En la acción se alegó la vulneración de su derecho a la propiedad. El litigio es sobre dos terrenos, la falta de declaración de utilidad pública, cobro de impuestos indebidos sobre terrenos que se convirtieron en una vía pública y en los que se discutió el contenido de la escritura y la existencia, desde la compra, de que había restricciones a la propiedad.
3. La Unidad Judicial aceptó la acción de protección. La Corte Provincial aceptó la apelación del GAD de Quito y revocó la sentencia de primer grado. De esta sentencia se planteó acción extraordinaria de protección.
4. No estoy de acuerdo con los argumentos y con la decisión por dos razones: i) no hubo violación al derecho a la motivación sino a la tutela judicial efectiva; ii) la violación debió repararse de forma distinta por el efecto indeseado de la sentencia (reafirmar el uso inadecuado de la acción de protección).

i) La motivación y la tutela judicial efectiva

5. El derecho a la motivación está reconocido en la Constitución¹ y la jurisprudencia ha establecido que para que exista motivación hay que i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, en casos de acción de protección, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos.
6. La sentencia aprobada por mayoría reconoce que la Sala de Corte Provincial enuncia y explica la pertinencia de la aplicación de varias normas a los hechos²: “*se cumplirían el primer y el segundo parámetros enunciados anteriormente.*”³ Sobre el tercer elemento (la verificación de la existencia de derechos), el proyecto reconoce que la Sala

¹ Constitución, artículo 76 (7) (I).

² Constitución, artículos 88, 66 (26), 321; LOGJCC, artículos 40 y 42 de la LOGJCC; Código Civil, artículo 599.

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 1676-15-EP/21, párrafo 33.

de la Corte Provincial “*determinan que en la causa, el derecho a la propiedad no fue vulnerado*” y se dan algunas razones.⁴

7. Con lo dicho, desde mi comprensión de la motivación, se han cumplido los estándares constitucionales y jurisprudenciales, por lo que no hubo violación al derecho a la motivación.

8. Sin embargo, la sentencia afirma que la sentencia se pronunció únicamente por una de las alegaciones de la parte y no con relación al “*cargo referente a la vulneración del derecho por el juicio coactivo iniciado en contra de los accionantes, limitándose a señalar la vía, sin determinar si las acciones alegadas, respecto del procedimiento coactivo.*”⁵

9. La falta de respuesta de una alegación, cuando esta omisión afecta de forma clara un derecho vulnerado, es una violación a la tutela judicial efectiva. En ningún caso es una violación al derecho a la motivación.

10. La tutela tiene tres elementos, como ha dicho la Corte en su jurisprudencia: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁶ Uno de los componentes del primer elemento es el *derecho a recibir respuesta* por parte de la autoridad competente, que “*se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida*”⁷, que es precisamente lo que sucedió en el caso.

ii) La reparación y el efecto de la sentencia

11. El caso, como suele pasar como regla general cuando declara violaciones en acciones extraordinarias de protección, resolvió dejar sin efecto la sentencia impugnada y que “*se sortee la causa para que otros jueces... conozcan y resuelvan la causa.*”

12. El efecto de esta sentencia es doble. Por un lado, obliga a los jueces a pronunciarse sobre un argumento en una causa patrimonial en una garantía constitucional. Por otro, reafirma a la acción de protección para resolver un asunto que es propio de la justicia contencioso administrativa.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 1676-15-EP/21, párrafo 34: “1.- *Que en las escrituras de compraventa de los derechos y acciones del lote No. 69 de la Cooperativa Huertos Familiares San Vicente, se hizo constar expresamente que: “(...)En la compraventa se incluye el terreno que la vendedora deja para vías y áreas comunales de la cooperativa, según plano aprobado por el municipio de Quito...”*; 2.- *Que en el trazado vial aprobado por el Municipio constaba la calle Teresa Flor; y, 3.- Que la ejecución de las obras viales estaba a cargo de los lotizadores, es decir, la Cooperativa Huertos Familiares San Vicente y no del Municipio de Quito, y que por lo mismo en las escrituras de compraventa se hizo constar que los terrenos quedaban hipotecados al Municipio de Quito para el cumplimiento de las obras establecidas en la Ordenanza 1800, por la cual se aprobó la lotización.*”.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 1676-15-EP/21, párrafo 39.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 115.

13. La sentencia de la Sala de la Corte Provincial, en el fondo, resuelve de forma adecuada el caso: existe una vía ordinaria para resolver el asunto litigioso con respecto a la propiedad privada y su relación con la administración pública.

14. El asunto litigioso es complejo. Los asuntos que se discuten en el caso (contenido de la escritura pública, responsabilidad del lotizador, restricciones a la propiedad desde la escritura original, relación entre planificación municipal y diseño de un conjunto, cobro de tributos indebidos, contenido y alcance de la declaración de utilidad pública, no pago de tributos debidos y más) no pueden analizarse de forma adecuada en un juicio de garantías constitucionales.

15. La acción de protección, por su naturaleza, exige un proceso “*sencillo, rápido y eficaz... sin formalidades...*”⁸ Las garantías constitucionales no fueron diseñadas, en términos procesales, para casos que requieren otro tipo de pruebas, de tiempos, de actores y de análisis. La confusión entre los procesos constitucionales con los de la justicia ordinaria no contribuye a fortalecer las garantías jurisdiccionales. “Ordinarizar” las garantías, con casos como el presente, impide que cumplan los fines para los cuales fueron creadas: proteger derechos constitucionales que no tienen una vía que haya sido prevista por el legislador.

16. En casos como el presente, en el que hubo una decisión adecuada pero que incurre en una violación a la tutela judicial efectiva al resolverla, la Corte debe pensar en formas de reparación diferentes para evitar distorsiones indeseadas. En otros casos, excepcionales, como cuando existen situaciones jurídicas consolidadas o cuando es evidentemente innecesario el reenvío a la justicia ordinaria, la Corte ha considerado que el mero reconocimiento de la violación o el llamado de atención a quien provocó la violación, es suficiente reparación.

17. En este caso, sin pretenderlo, la Corte avala la acción de protección para conocer asuntos patrimoniales. Esto no significa que el juez o jueza pueda, argumentando de forma adecuada, resolver como crea necesario y que ubique en su lugar a la garantía constitucional.

18. Por las razones expuestas, no concuerdo con los argumentos de la sentencia ni con la decisión.

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁸ LOGJCC, artículo 86.

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 1676-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 15:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)