

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 1259-17-EP

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

SENTENCIA No. 1259-17-EP/23

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Carlos Alberto Jaramillo Checa en favor suyo y de un grupo de propietarios de la Urbanización “San Nicolás” ubicada en el cantón Latacunga. Esta acción fue propuesta en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Cotopaxi en el contexto de una acción de protección en la que se alegó la vulneración al derecho a la vivienda digna y al hábitat seguro. La Corte Constitucional resuelve -como cuestión previa- si los propietarios de la urbanización “San Nicolás” se encuentran legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección. Luego de verificar que sí se encuentran legitimados, analiza los cargos respecto a las vulneraciones del derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por juez imparcial y a la motivación, y desestima los mismos.

I. Antecedentes

1.1.El proceso originario

1. El 17 de enero de 2017, Carlos Alberto Jaramillo Checa, por sus propios derechos presentó una acción de protección en contra del alcalde y del procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Latacunga (“**GADM de Latacunga**”), causa que fue sorteada en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi y signada con el N°. 05283-2017-00130 (“**Unidad Judicial**”).¹

¹ En su demanda explicó que es propietario de un inmueble ubicado en la urbanización de vivienda “San Nicolás” que se encuentra en una zona de inminente peligro y riesgo asociado con los fenómenos laháricos del volcán Cotopaxi. Que, a través de Resolución N°. 2015-002-PSM-URBANIZACIÓN de 14 de abril de 2015, el GADM de Latacunga resolvió “*autorizar la cancelación de la hipoteca de los 409 lotes dejados por garantía de las obras de infraestructura, para lo cual se deberá notificar al señor registrador de la propiedad del cantón Latacunga (...) y levantar la prohibición de enajenar que pesa sobre los lotes de la Urbanización de Vivienda ‘San Nicolás’ (...) con una superficie total de 22,5 hectáreas (...)*”. Sin embargo, a través de este acto permitió “*asentamientos humanos en una zona de alto riesgo, peligro inminente y (...) para el desarrollo de la vida humana*” sin tomar las cautelas necesarias para garantizar los derechos de los propietarios. Adicionalmente, sostuvo que se incumplió la disposición general décimo cuarta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”) que señala que no se permitirán asentamientos urbanos en zonas de riesgo y que el incumplimiento de dicha disposición sería causal de remoción inmediata del alcalde de la época. Así, alegó la vulneración a sus derechos a la vida, hábitat y vivienda segura, al buen vivir y al derecho a la ciudad, y solicitó la indemnización de daños y perjuicios ocasionados para él y los demás propietarios de la urbanización mencionada.

2. El 9 de febrero de 2017, a través de sentencia, la jueza de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección.² En contra de esta decisión, el GADM de Latacunga interpuso recurso de apelación.
3. El 13 de abril de 2017, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y desechó la demanda.³

1.2.Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 15 de mayo de 2017, el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa y un grupo de personas que alegan que fueron parte de la acción de origen (“**accionantes**”),⁴ presentaron, de forma conjunta, la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 13 de abril de 2017. La causa fue signada con el N°. 1259-17-EP.

² La jueza de la Unidad Judicial declaró la vulneración al derecho al hábitat seguro y dispuso como reparación integral: “*que todos los propietarios de los lotes de terreno de la Urbanización de Vivienda ‘SAN NICOLÁS’, que hasta el día 7 de febrero de 2017 han inscrito sus títulos de propiedad en el Registro de la Propiedad del cantón Latacunga, sean reubicados en ZONA SEGURA, conforme los MAPAS DE RIESGO ante una posible erupción del volcán Cotopaxi, en lotes de similares características a los adquiridos, siempre y cuando así lo deseen. El GAD Municipal del cantón Latacunga, el plazo de NOVENTA (90) DÍAS deberá cumplir con lo ordenado y de manera inmediata adoptará las acciones pertinentes para que los posteriores compradores de los lotes de terreno de la Urbanización de Vivienda ‘SAN NICOLÁS’, conozcan que se trata de una ZONA DE RIESGO, conforme los mapas de la Secretaría de Gestión de Riesgos*” y ordenó una capacitación en derechos constitucionales a los funcionarios accionados.

³ La Sala Provincial consideró que no existió vulneración de derechos, por cuanto el acto impugnado se limitaba a levantar las garantías efectuadas (hipoteca y prohibición de enajenar) dentro del proceso de autorización de la urbanización, como una cuestión de mero trámite. Adicionalmente, sostuvo que la protección del derecho al hábitat y vivienda segura requería de la emisión de una política pública por parte del GADM de Latacunga.

⁴ Los accionantes comparecieron en sus calidades de dueños y propietarios de lotes de terrenos adquiridos en la Urbanización de Vivienda “San Nicolás” ubicada en el sector Niagara, Parroquia Ignacio Flores, perteneciente al cantón Latacunga, Provincia de Cotopaxi, y en su calidad de perjudicados por el acto administrativo impugnado en la acción de origen. Sus nombres son: Cyntia Vanessa Navas Mier, Silvia Rocío Cando Santo, Rubén Darío Anchatutia Rodríguez, Norma Margoth Guarochico Crespo, Myrian Nataly Segovia Corrales, Edwin Patricio Pruna Panchi, Damián Israel Saca Tenorio, Eduardo Marcelo Chiliquinga Valencia, María Marlene Brazales Herrera, María Delfina Sopalo Ronquillo, Liliana Elizabeth Chicaiza Lema, María Norma Quiguiri Zambrano, Martha Cecilia Amores Guamushig, Jenny Ximena Tapia Guerrero, Rubén Darío Paredes Salazar, Manuel María Yasig Miranda, Ximena Alexandra Yasig Zhingri, Luis Marcelo Toasa Coque, Rolando Robinson Tigasi Pasturia, Germánico Javier Rosas Zapata, Santiago Leonidas Tallo Cóndor, Marco Antonio Guerra Chiluisa, María Eugenia Tonato Bautista, Verónica Claudia Vivanco Jorge, Albaro Rodrigo Pérez Mejía, Fernanda Natali Freire Tejada, Verónica Nataly Moya Soria, Andrea Juliana Orozco Ruiz, Johana Patricia Lema, Patricio Fernando Tenorio T., Cristian Santiago Albarracín Madrid, Cristian Vinicio Osorio Constante, Fernanda Moreno Pilco, Chicaiza Lema Liliana Elizabeth, Cedeño Bermello Tomás Fabricio, Carmen Leonor Taipe Cañaverl, Diego Manuel Villavicencio Calvopiña, Carmen Yolanda Bautista Millingalle, María Alexandra Zapata Herrera, Milton Edmundo Sandoval Segovia, María Alejandra Campoverde, Irma Alejandra Villavicencio Calvopiña, César Wilfrido Santafé; e Irene Rebeca Sandoval Barbosa.

5. En auto de 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.⁵
6. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 12 de noviembre de 2019, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 21 de noviembre de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que en el término de cinco días, la Sala Provincial, presente un informe de descargo sobre la acción extraordinaria de protección incoada en su contra.
8. El 1 de diciembre de 2022, la Sala Provincial presentó su informe de descargo.

II. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. Por un lado, los accionantes (con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa quien fue la parte actora en el proceso de origen) alegan que se encuentran legitimados, pues fueron parte de la acción de protección N°.05283-2017-00130. Como argumentos conjuntos, por su parte, alegan que la decisión impugnada habría afectado sus derechos constitucionales: **(1)** a la propiedad; **(2)** al hábitat seguro y vivienda; **(3)** a la seguridad jurídica; **(4)** al principio de aplicación directa de la Constitución; y **(5)** al debido proceso en la garantía de motivación.
11. Respecto de sus alegaciones **sobre la calidad de parte en la acción de protección de origen** sostienen que:
 - (i) Fueron -en efecto- parte procesal, por cuanto se presentó como prueba al proceso de garantía jurisdiccional, “*copias certificadas de la partida [sic] N°. 3711 del libro de propiedades del Registro de la Propiedad del cantón Latacunga*”, en cuya marginación constan todos los ciudadanos que desde el 2013 adquirieron los predios en la Urbanización San Nicolás.
 - (ii) Que “*el operador de justicia conoció que nuestros derechos también fueron vulnerados palmariamente*”.

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformado por la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

- (iii) Y, en la audiencia de apelación *“se presentó nuestra ratificación por ser nuestra voluntad y deseo el ser reubicados en zona segura conforme los mapas de riesgo en lotes de similares características a los adquiridos”*.

12. En cuanto a la vulneración al **derecho de propiedad**, los accionantes alegan que:

- (i) El GADM de Latacunga autorizó *“a esta urbanización de vivienda [San Nicolás] en una zona de inminente amenaza, cobr[ó] los impuestos municipales”* pero, por otro lado, *“niega el poder disponer, gozar según la voluntad de y los propietarios, dejándonos como única posibilidad el poder celebrar títulos traslativos de dominio (...) beneficiándose del cobro de más impuestos”*.
- (ii) A consecuencia de aquello, se afectaría directamente el *“derecho real”* para gozar y disponer de sus predios, de forma que el GADM de Latacunga estaría sacrificando su *“situación patrimonial”* y desactivando su participación en el bien común.

13. Sobre la potencial violación al **derecho al hábitat seguro**, esgrimen que:

- (i) El acto administrativo impugnado en la acción de protección de origen transgrediría este derecho al permitir *“la venta de lotes para vivienda en una zona de riesgo”*.
- (ii) El GADM de Latacunga *“tenía que no permitir la legalización de la mencionada Urbanización de Vivienda [sic], [...] y peor aún que [...] AUTORIZA no solo la Urbanización, el levantamiento de la hipoteca y prohibición de enajenar sino que concede sin que aquello permita la ley el que se celebren las escrituras”*, lo cual afecta y amenaza a las familias que adquirieron los predios.

14. Posteriormente, en relación a la **seguridad jurídica**, argumentan que se vería afectada por cuanto la resolución impugnada en la acción de protección de origen no podía ser discutida en la vía judicial, sin que exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para tutelar sus derechos al hábitat y vivienda segura, por lo que la acción de protección *“es el camino a seguir”*.⁶

⁶ Los accionantes indicaron textualmente en su demanda: *“Se ha verificado que el acto administrativo no puede ser impugnado en la vía judicial, de acuerdo a lo que disponen los artículos 1797 y 1798 del Código Civil ecuatoriano sin que exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz contra la vulneración de los derechos constitucionales a la POPIEDAD Y HÁBITAT SEGURO [sic], por lo tanto la acción de protección es el camino a seguir. Respecto a la improcedencia de la Acción de Protección se ha demostrado la existencia de la violación a estos derechos constitucionales, así también se verificó que la Resolución Administrativa signada con el Número 2015-002-PSM-URBANIZACIÓN, de fecha 14 de abril de 2015, emitida por el DR. PATRICIO SÁNCHEZ YÁNEZ, Alcalde del GAD Municipal del cantón Latacunga, en la cual se cancela la HIPOTECA de los 409 lotes de la Urbanización de Vivienda “San Nicolás”, ubicada en la Avenida Rafael Cajiao, sector El Niágara de la parroquia Ignacio Flores del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi, y se LEVANTA LA PROHIBICIÓN DE ENAJENAR de los mismos, autorizando su venta; la cual no ha sido revocada o extinguida [...]”*.

15. Por otra parte, alegan una violación al **principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución**, por cuanto:

- (i) La Sala Provincial no habría aplicado *“las normas constitucionales a más de irse contra el principio de autonomía procesal que involucra la economía de tiempo, esfuerzo y gastos, nos dejaron en un limbo absolutamente incierto”*, pues -a juicio de los accionantes- al haber dejado sin efecto la sentencia dictada por la Unidad Judicial, la Sala Provincial ha impedido *“hacer efectivo el dominio, ya que no se nos permite por parte de la municipalidad el goce y disfrute, así como el disponer de los mismos, al ni siquiera permitirnos construir a la espera de una supuesta normativa que ni ha sido aprobada aún (...)”*.
- (ii) Existió, por parte de uno de los jueces que conformaron la Sala Provincial, una violación al principio de imparcialidad ya que se habría demostrado que *“su hermano ocupa una de las funciones de confianza del Alcalde en su calidad de Director de Patrimonio (...) existiendo quiérase o no [sic] un interés personal en el proceso por tratarse de los negocios, trabajo de su pariente en grado de consanguinidad”*.
- (iii) Se incumplió la disposición general décimo cuarta del COOTAD que establece que *“por ningún motivo se autorizarán asentamientos humanos en zonas de peligro sin embargo aquello pasa inadvertido por los jueces, contribuyendo a que el Estado mismo pierda legitimidad por cuanto la protección de los derechos humanos [sic]”*.

16. Finalmente, sobre la violación a la **garantía de motivación**, los accionantes alegan que:

- (i) La sentencia impugnada *“denota una falta de motivación por cuanto la misma carece de razonabilidad, al no haber invocado normas constitucionales, legales o jurisprudenciales (...) es decir, las fuentes del derecho pertinentes para el caso puesto en su conocimiento”*.
- (ii) La sentencia impugnada carece de lógica, por cuanto existe una *“incoherencia entre las premisas y la conclusión final”*.
- (iii) Los hechos relevantes no fueron considerados por la Sala Provincial al momento de resolver la causa, sino que *“más bien lo soslayaron palmariamente”*.

17. Con base en dichos argumentos, señalan como pretensión que (i) se acepte la acción extraordinaria de protección, (ii) se declare la vulneración de derechos alegada, (iii) se ordene la reparación material e inmaterial, y (iv) se deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. De la parte accionada

18. El 1 de diciembre de 2022, los señores José Luis Segovia Dueñas y Fernando Tinajero Miño, jueces de la Sala presentaron su informe de descargo.⁷ En lo principal sostienen que:
- (i) No han vulnerado los derechos de propiedad y hábitat, pues en su sentencia se limitaron a efectuar una “ponderación de derechos”. La acción de protección “no se trata de un mecanismo para remplazar procedimientos del ordenamiento jurídico-administrativo u ordinarios como es el caso”. Por lo que, la “justicia constitucional es un mecanismo de defensa de derechos fundamentales, no un escenario de discusión y decisión de cualquier tipo de reclamo por quien se cree lesionado por actos”.
 - (ii) A la Sala “le correspondió analizar y ponderar de manera constitucional, una vez conocido un posible desastre natural, y de la obligación Municipal de establecer zonas seguras para vivienda y esparcimiento dentro del plano urbano e incluso rural, promulgando las ordenanzas que regulen el uso del suelo en zonas seguras, realizando obras de mitigación ante posibles desastres”.

IV. Análisis constitucional

19. En la acción extraordinaria de protección los *problemas jurídicos* surgen principalmente de los *cargos* formulados por la parte accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlos violatorios de un derecho constitucional.⁸ De acuerdo a la Sentencia N°. 1967-14-EP/20 emitida por esta Magistratura, un cargo completo contiene al menos: (i) una **tesis**, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una **base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una **justificación jurídica** que demuestre -al menos *prima facie*- por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”.⁹
20. Ahora bien, en el caso de que la Corte encuentre que determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar sin más, el rechazo de ese cargo al encontrarse la presente acción en fase de sustanciación; por ello, este Organismo debe efectuar un *esfuerzo razonable* para determinar, si a partir del cargo en examen, la Corte se ve en la posibilidad de formular un problema jurídico a ser resuelto a través de esta garantía.
21. Teniendo en cuenta lo anterior, de las alegaciones sintetizadas en el párrafo 11 de esta decisión, esta Corte como *cuestión previa* resolverá el siguiente problema jurídico:
¿Los accionantes (con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa)

⁷ A pesar de haber sido debidamente notificado, el juez Anibal Patricio Santacruz Moya, quien conformó el tribunal de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Latacunga, no compareció al presente proceso.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ *Ibíd*, párr. 18.

fueron o debieron ser parte del proceso de origen y, por tanto, están legitimados para presentar la presente acción extraordinaria de protección?

22. En cuanto a las alegaciones descritas en los párrafos 12, 13, 14, 15.i. y 15.iii. *supra*, se observa que los accionantes esgrimen argumentos respecto del fondo de lo resuelto en el proceso de origen y sobre la procedencia de la acción de protección, por lo que, pretenden que esta Corte se pronuncie sobre los méritos de la garantía.
23. Al respecto, cabe señalar que, según lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente el debido proceso u otro derecho de jerarquía constitucional, sin que para ello la Corte pueda revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, pues este Organismo no constituye una tercera instancia a los procesos de garantías constitucionales.¹⁰
24. Sólo excepcionalmente, la Corte puede revisar el fondo de lo resuelto lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “examen de mérito”. En relación con este examen, la sentencia N°. 176-14-EP/19 de este Organismo, estableció que **se realiza exclusivamente de oficio**, es decir, por decisión de la Corte y siempre que se verifiquen los requisitos establecidos en la decisión *ibídem*.¹¹
25. Por lo tanto, sólo en el caso de que, luego del examen de los cargos de la acción extraordinaria de protección, se constate una vulneración de derechos dentro de la decisión impugnada, este Organismo procederá a evaluar si procede el control de mérito y, de ser el caso, analizará los cargos descritos en los párrafos 12, 13, 14, 15.i. y 15.iii. *supra*.
26. En cuanto a la alegación expuesta en el párrafo 15.ii., si bien los accionantes hacen referencia a una supuesta vulneración al principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución para sostener que uno de los jueces que conformó la Sala no habría sido imparcial en la sustanciación de la causa, la Corte encuentra que este cargo guarda relación con una supuesta afectación al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente e imparcial, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la CRE, por lo que, en aplicación del principio *iura novit curiae*¹², la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el**

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹¹ Estos requisitos son: (i) que la autoridad judicial inferior 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 originario 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 cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹² LOGJCC, artículo 4 numeral 13: “Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, por presuntamente existir un interés personal en la causa por parte de uno de los jueces de la Sala?

27. Respecto de las alegaciones resumidas en los párrafos 16.i y 16.iii de esta sentencia, la Corte verifica que los accionantes alegan una supuesta violación a la garantía de la motivación, por una falta de análisis fáctico y jurídico en la sentencia impugnada. A pesar de que los accionantes no han identificado una base fáctica en el cargo en cuestión, a través de un esfuerzo razonable, la Corte evaluará si la sentencia impugnada cumple los estándares de suficiencia previstos en el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución.
28. Por su parte, si bien el accionante cumplió con esgrimir una tesis respecto a la posible vulneración a la motivación, al afirmar que la sentencia impugnada adolecería de “*incoherencia entre las premisas y la conclusión final*” (párr. 16.ii. *supra*), la Corte a pesar de efectuar un esfuerzo razonable no identifica de la argumentación de la accionante, una base fáctica y/o justificación jurídica que permita a esta Corte formular un problema jurídico en torno a verificar supuestos enunciados contradictorios en los que habría incurrido la sentencia impugnada. Por lo que, la Corte se ve impedida de analizar la supuesta incoherencia en la decisión.
29. Por estas consideraciones, este Organismo se limita a formular el siguiente problema jurídico **¿La sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación por cuanto no existe una fundamentación fáctica y/o jurídica suficiente?**
30. Una vez delimitado el objeto de análisis de la presente acción, esta Corte procede a resolver los problemas jurídicos formulados.

4.1. ¿Los accionantes (con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa) fueron o debieron ser parte del proceso de origen y, por tanto, están legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección?

31. De acuerdo al artículo 59 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección puede ser presentada “*por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso*” (énfasis añadido). Este requisito hace referencia a la *legitimación ad causam* en el proceso de origen, puesto que “*como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones*”¹³.
32. Con base en esta premisa, la Corte ha indicado que al analizar la *legitimación activa* para la presentación de la acción extraordinaria de protección debe considerarse lo siguiente:¹⁴

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 838-16-EP/21 (*Rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa*), 9 de junio de 2021, párrs. 20-22.

¹⁴ *Ibíd.*

- (i) Si una persona –natural o jurídica– fue parte en el proceso de origen, ella está legitimada para plantear una acción extraordinaria de protección, toda vez que aquello surge claramente del expediente procesal.
 - (ii) Si una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente le impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que *debió ser parte* en aquel proceso.
 - (iii) La noción de que una persona *debió haber sido parte*, dependerá de cada caso. No obstante, esta debe ser evaluada en función de los argumentos del accionante:
 - (a) Si los argumentos del accionante se refieren, precisamente, a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen.
 - (b) Si alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, pues, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión.
 - (c) A fin de examinar estos cargos, los accionantes deben proveer argumentos que justifiquen su calidad de haber sido parte, y -naturalmente- sobre la violación a sus derechos.
33. A fin de evaluar los estándares antes descritos, la Corte debe considerar que la noción de *parte* en la acción extraordinaria de protección debe ser tomada en forma *amplia*¹⁵, y que la legitimación en la causa constituye un presupuesto para que la presente sentencia constituya una respuesta eficaz a las pretensiones de quien fue parte en el proceso y quienes potencialmente debieron ser parte del mismo. De verificarse alguno de los supuestos, se entenderá que los accionantes están legitimados para presentar la presente acción. Por el contrario, si esta Corte arriba a la conclusión de que existe falta de legitimación, corresponde rechazar la acción extraordinaria de protección.¹⁶
34. En virtud de los criterios expuestos, conviene verificar si los propietarios de lotes de terreno en la Urbanización “San Nicolás” (incluidos en la nota al pie No. 4 *supra*) – con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, quien suscribió la demanda en el proceso de origen– (“**propietarios**”) **fueron o debieron ser parte** del proceso de

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 838-16-EP/21 (*Rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa*), 9 de junio de 2021, párr. 20.5.2.

¹⁶ *Ibíd.*, párr.24: “Sobre esto último, conviene señalar que el referido rechazo no lesiona el principio de seguridad jurídica: esta no entra en juego cuando hay carencia de legitimación activa en la causa porque, cuando el accionante no fue parte del proceso de origen y es claro que tampoco debió serlo, es imposible que las decisiones judiciales dictadas en aquel proceso hayan vulnerado los derechos de quien demanda la acción extraordinaria de protección. No obstante, el accionante que considere que es titular de otras acciones y derechos para reclamar o deducir las pretensiones expuestas en su demanda de acción extraordinaria de protección, conservará la facultad de hacerlo, sin perjuicio de su deber de respetar principios básicos procesales como el de lealtad procesal y el uso no abusivo del derecho”.

acción de protección N°. 05283-2017-00130 (**“acción de protección”**) y, con ello, si se encuentran legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección.

35. En primer lugar, esta Corte debe recalcar que el **argumento de los propietarios** consiste en que, en efecto, fueron parte procesal al ser considerados afectados por el acto administrativo impugnado en la sentencia de primera instancia y que, incluso, en la audiencia de apelación ratificaron su voluntad y deseo de ser reubicados en una zona segura en lotes de similares características a los adquiridos.

36. Ahora bien, debe indicarse que, de la revisión del expediente procesal, la demanda de acción de protección fue presentada por el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, por sus propios derechos¹⁷. El accionante impugnó la “*Resolución N°. 2015-002-PSM-URBANIZACIÓN*” de 14 de abril de 2015¹⁸ y, en su demanda, indicó que era uno de los propietarios de un inmueble ubicado en la Urbanización de Vivienda “*San Nicolás*” que esta se encontraba ubicada en una zona de inminente riesgo, i.e. lahares -zonas de sedimento y lava- del volcán Cotopaxi.

37. Como accionados, se identificó al alcalde y procurador síndico del GADM de Latacunga, por ser la autoridad que emitió el acto impugnado.¹⁹ En lo medular, alegó que, a pesar de estar en una zona de riesgo, el alcalde del GADM de Latacunga autorizó la urbanización de lotes y la construcción de viviendas en el complejo “*San Nicolás*”, lo cual vulneraba su derecho a la vivienda y hábitat seguro -entre otros-. Como pretensión solicitó expresamente:

[L]a REMOCIÓN INMEDIATA del cargo de Alcalde del GAD Municipal del cantón Latacunga que ostenta el Dr. Patricio Bolívar Sánchez Yánez.

La indemnización de daños y perjuicios a todos los propietarios independiente del derecho de repetición que tiene el Estado al funcionario o autoridad pública (Énfasis añadido).

38. De esta forma, el objeto de la controversia fue verificar si la resolución impugnada vulneraba los derechos del accionante a un hábitat seguro, entre otros; y, si correspondía la remoción del alcalde y la indemnización solicitada, que buscaba extender los efectos de una virtual decisión a “*todos los propietarios*” de la Urbanización “*San Nicolás*”.

39. En sentencia de 9 de febrero de 2017, la jueza de Unidad Judicial aceptó la acción de protección y dispuso que “*todos los propietarios de los lotes de terreno de la Urbanización de Vivienda ‘SAN NICOLÁS’*”, sean “*reubicados en ZONA SEGURA, conforme los MAPAS DE RIESGO ante una posible erupción del volcán Cotopaxi, en*

¹⁷ Fs. 62 (demanda) y 358 (sentencia de primera instancia) del expediente de acción de protección No. 05283-2017-00130.

¹⁸ Esta resolución tuvo como efecto: “*autorizar la cancelación de la hipoteca de los 409 lotes dejados por garantía de las obras de infraestructura, (...) y levantar la prohibición de enajenar que pesa sobre los lotes de la Urbanización de Vivienda ‘San Nicolás’ (...) con una superficie total de 22,5 hectáreas (...)*”.

¹⁹ Fs. 62 (demanda) y 358 (sentencia de primera instancia) del expediente de acción de protección No. 05283-2017-00130.

lotes de similares características a los adquiridos, siempre y cuando así lo deseen". Además, otorgó un plazo de 90 días al GADM de Latacunga para cumplir con dicha medida y ordenó que este órgano adopte las acciones pertinentes para que posteriores compradores de lotes de la Urbanización San Nicolás, conozcan que se trata de una zona de riesgo.

40. Por su parte, la sentencia de segunda instancia analizó la violación de derechos alegada por el accionante, y resolvió desestimar la acción de protección al no encontrar vulneración de derechos. Así, revocó la decisión de primera instancia que concedió la medida de reparación en beneficio de los propietarios.
41. Con base en lo indicado, la Corte observa que, aunque la demanda de acción de protección de origen fue suscrita exclusivamente por el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, la pretensión del accionante incluía una solicitud de reparación a todos quienes fueron supuestamente afectados por el acto impugnado en la acción de origen. A su vez, la sentencia de primera instancia, resolvió -como medida de reparación- que los propietarios sean reubicados en una "zona segura", lo cual implica que la autoridad judicial los consideró afectados por el acto impugnado. Además, conforme se expuso en el párrafo 35 y en el pie de página 24, los accionantes expresaron su deseo de ejecutar la sentencia de primera instancia, al haber sido beneficiarios de la misma.
42. En tal virtud, aunque los propietarios no comparecieron *per se* al juicio²⁰, pues de conformidad con la LOGJCC (artículo 11) su participación en calidad de afectados no es un presupuesto para la emisión de una sentencia eficaz²¹, sí fueron considerados como *afectados* por la jueza de Unidad Judicial, a la luz de lo planteado en la demanda de acción de protección y la orden de medidas de reparación, las cuales se pretendieron ejecutar.
43. Consecuentemente, este Organismo considera que los propietarios sí fueron parte del proceso de acción de protección y, por tanto, están legitimados para comparecer a la presente garantía, correspondiendo resolver los cargos propuestos.²²

²⁰ Del expediente procesal no se verifica que los propietarios hayan acudido al órgano judicial. No obstante, la Corte verifica que a fojas 35-39 del expediente No. 05283-2017-00130 de la Sala de lo Penal de Cotopaxi, el accionante incorporó al proceso una solicitud realizada por los propietarios y dirigida al GADM de Latacunga que tuvo por objeto ejecutar la decisión de primera instancia. En lo medular manifestaron: "[R]atificamos nuestra voluntad y deseo de ser reubicados en ZONA SEGURA conforme los mapas de riesgos, en lotes de similares características a los adquiridos en la Urbanización antes mencionada y de acuerdo a los informes técnicos correspondientes que adjuntamos al presente conforme la resolución de la sentencia de la Dra. Alizira Benitez Telles Juicio No. 02583-2017-00130".

²¹ De conformidad con los artículos 9, 10.1. y 11 de la LOGJCC, las garantías jurisdiccionales y, con ello, la acción de protección permite que exista una legitimación activa amplia. De manera que la demanda puede ser presentada por quien es o no afectado por el acto impugnado, lo cual ha sido reconocido por esta Corte. Véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2578-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 37.

²² A partir de este momento la Corte se referirá a "los accionantes" de forma conjunta, sin hacer distinción respecto de quién suscribió la acción de protección de origen, i.e. Carlos Alberto Jaramillo Checa.

4.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, por presuntamente existir un interés personal en la causa por parte de uno de los jueces de la Sala?

44. Los accionantes alegan que se afectó su derecho a ser juzgado por un juez imparcial, por cuanto se habría demostrado que el hermano de uno de los jueces que conformó la Sala Provincial, *“ocupa una de las funciones de confianza del Alcalde en su calidad de Director de Patrimonio (...) existiendo quiérase o no [sic] un interés personal en el proceso por tratarse de los negocios, trabajo de su pariente en grado de consanguinidad”*.
45. Ahora bien, la Constitución determina, como una garantía del derecho a la defensa, *“[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, **imparcial** y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”* (énfasis añadido).²³
46. Al respecto, la Corte ha determinado que el derecho al juez imparcial reviste relevancia constitucional, exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente en la sustanciación del juicio de origen, lo que requiere que los accionantes hayan agotado todos los mecanismos procesales contemplados en el ordenamiento jurídico adjetivo, a fin de subsanar los vicios acusados.²⁴
47. En este sentido, los artículos 22 al 29 del Código Orgánico General de Procesos -como norma supletoria a los procesos constitucionales- (“**COGEP**”) prevé las figuras de excusa y recusación al igual que su trámite a seguir.²⁵ Estas figuras constituyen una posibilidad de que la justicia ordinaria evalúe oportunamente cualquier hecho o circunstancia que pueda poner en riesgo la imparcialidad de una autoridad judicial.²⁶
48. Así, el artículo 23 del COGEP determina que la o el juzgador deberá presentar su excusa, en el término de 2 días ante la autoridad competente, cuando se encuentre incurso en alguna de las causas señaladas en el artículo 22 del COGEP. Ante la falta de excusa, la norma otorga la posibilidad a la parte a presentar la *“demanda de recusación que obligue a la o al juzgador a apartarse del conocimiento de la causa”*.²⁷
49. A la vista de lo indicado, corresponde que esta Corte verifique, si es que los accionantes activaron los mecanismos procesales disponibles en el COGEP, tomando en cuenta

²³ Constitución, artículo 76, numeral 7, literal k).

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40. En el mismo sentido, véase: Sentencia 28-15-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 32 y 33; Sentencia No. 1043-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 41; y, Sentencia 1517-16-EP/21 de 27 de enero de 2021, párrs. 26 y 27.

²⁵ De acuerdo con la disposición final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Código Orgánico General de Procesos constituye norma supletoria a los procesos constitucionales, en lo que fuere aplicable y compatible con el Derecho Constitucional.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 41.

²⁷ Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015, artículo 23.

que, como se mencionó previamente, este cuerpo normativo es supletorio a la LOGJCC, a fin de establecer si las alegaciones indicadas *ut supra* revisten relevancia constitucional y esta Corte deba dar respuesta a las mismas.

50. De la revisión del expediente, se observa que una vez que la Sala Provincial²⁸ avocó conocimiento de la causa, uno de los accionantes, Carlos Alberto Jaramillo Checa, presentó un escrito en la causa en el que solicitó la *excusa* en contra del juez José Luis Segovia Dueñas, bajo los siguientes términos:²⁹

[M]e permito indicar a su Autoridad, que el mencionado Operador de Justicia es hermano del señor Ing. Franklin Vinicio Segovia Dueñas, quien en la actualidad viene desempeñando las funciones de Director de Patrimonio del GAD municipal del cantón Latacunga; es decir, se puede colegir que existe una estrecha relación de amistad y confianza entre el Alcalde Sánchez Yáñez y el Dr. José Luis Segovia Dueñas; así como, el hecho de tener interés personal por tratarse de su pariente (hermano), que se halla dentro del cuarto grado de consanguinidad. Por lo que considero de relevancia fundamental, que para exista un recta administración de justicia [sic] exige que el juez sea imparcial [...].

51. La Sala Provincial negó la solicitud de excusa, pues sostuvo que no se ha logrado determinar ninguna de las causales del artículo 22 del COGEP, y que tampoco “*se ha logrado probar la supuesta ‘estrecha relación de amistad y confianza que existe entre el señor Alcalde del cantón Latacunga y el Dr. José Luis Segovia Dueñas, Juez Provincial de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi’*”.³⁰ Asimismo, recordó a los accionantes que la acción fue propuesta en contra de los personeros del GADM de Latacunga en sus calidades de alcalde y procurador síndico.
52. Por su parte, en la audiencia celebrada -y así lo recoge la sentencia impugnada (acápito 4.2.)- uno de los accionantes, el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, indicó que retiraba la petición al considerar que “*el Dr. José Luis Segovia ha afirmado que no tiene interés, amistad íntima ni familiaridad que le sirva de obstáculo para resolver la causa*”. Posterior a lo indicado, no se identifica que los accionantes hayan presentado una demanda de recusación en contra del juez José Luis Segovia Dueñas, de conformidad con el artículo 23 del COGEP, norma supletoria al proceso constitucional.
53. Tomando en cuenta que los accionantes tenían disponible un incidente de recusación para proteger el supuesto riesgo a su derecho al juez imparcial en el proceso *in examine*, y que a pesar de esta posibilidad no activaron la recusación sino que -incluso- se desistió de la solicitud de excusa en la audiencia celebrada en el caso, esta Corte Constitucional no cuenta con los elementos necesarios para constatar la existencia de

²⁸ Conformada por los jueces Rosario de Agua Santa Freire Fierro, José Luis Segovia Dueñas, y Ruth Tazán Montenegro, en reemplazo temporal de Fernando Tinajero Miño. Fs. 9 del expediente de la Sala Penal de Cotopaxi No. 05283-2017-00130.

²⁹ Fs. 12 del expediente de la Sala Penal de Cotopaxi No. 05283-2017-00130.

³⁰ Fs. 13 del expediente de la Sala Penal de Cotopaxi No. 05283-2017-00130.

la supuesta vulneración. Por tanto, esta Corte debe desestimar el cargo resumido en el párrafo 44 de esta decisión.³¹

4.3. ¿La sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación por cuanto no existe una fundamentación fáctica y/o jurídica suficiente?

54. De conformidad con la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE: “*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*”. El ámbito de protección de la garantía de motivación no abarca altos estándares de argumentación jurídica, sino su ámbito de protección se extiende a que los jueces expresen de forma **suficiente** las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.³²
55. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar profundamente la real vulneración de derechos, pues en este tipo de casos –como la acción de protección– existen “*peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica*”.³³ De ahí que, si los jueces inobservan esta obligación se configura una violación a la garantía de motivación por incongruencia frente al derecho.³⁴
56. En función de los estándares expuestos, corresponde a esta Corte verificar si existe fundamentación fáctica y normativa suficiente, lo que implica revisar, a su vez, si la sentencia impugnada realizó un pronunciamiento respecto de la vulneración de derechos alegada en el caso.
57. Ahora bien, de la lectura integral de la sentencia impugnada, se observa que esta tiene ocho acápites. En el acápite *primero (i)*, se citan las normas que dan competencia a la Sala Provincial para conocer la causa. En el acápite *segundo (ii)* la autoridad judicial se pronuncia sobre la validez del proceso. En cuanto al acápite *tercero (iii)*, se establece el objeto de la controversia, *i.e.* verificar la vulneración de derechos respecto de la resolución impugnada en la causa.
58. En el acápite *cuarto (iv)*, se describe lo ocurrido en la diligencia de audiencia celebrada en segunda instancia. En el acápite *quinto (v)* se recogen los argumentos de las partes

³¹ Esta línea de razonamiento ha sido sostenida por la Corte en múltiples casos. Para mayor referencia, véase: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40. Sentencia 28-15-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 32 y 33; Sentencia No. 1043-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 41; y, Sentencia 1517-16-EP/21 de 27 de enero de 2021, párrs. 26 y 27.

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 57.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Caso N.º 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016.

procesales. En el acápite sexto (vi), la Sala Provincial efectúa una valoración de los hechos probados en el caso.³⁵

59. Respecto del acápite séptimo (vii), se pronuncia *in abstracto* sobre los requisitos de procedencia de la acción de protección (7.1.) y cita el contenido del artículo 88 de la Constitución, y artículos 39 y 42 de la LOGJCC.
60. De forma seguida, en el acápite 7.2., la autoridad judicial efectúa consideraciones respecto a las diferencias y alcance entre la jurisdicción contencioso administrativa y la justicia constitucional.
61. En lo posterior, acápite 7.3.1. “ANÁLISIS DEL DERECHO PRESUNTAMENTE AFECTADO”, la Sala Provincial cita doctrina respecto a los tipos de normas y la ponderación. En los puntos 7.3.2. y 7.3.3., la autoridad judicial establece que la acción fue deducida en contra de los legitimados pasivos en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GADM de Latacunga.
62. En los acápites 7.3.4. y 7.3.5. la autoridad judicial sostiene que la aprobación del proyecto de urbanización “San Nicolás” fue emitida el 21 de enero de 2013, por el alcalde del GADM de Latacunga de ese entonces, y en tal sentido, el acto impugnado -posterior a la aprobación de la urbanización- se limitaría únicamente a levantar las garantías impuestas en la resolución *ibídem*:

7.3.4. [...] [E]s esa aprobación del proyecto, que le faculta al propietario que inicie la construcción de la Urbanización, en base y apego a las reglas a él impuestas por los departamentos técnicos; haciéndose notar que ésta aprobación se la hizo antes del proceso eruptivo de agosto del año 2015. Es menester aclarar, que en toda la documentación requerida en prueba, así como la aportada de manera voluntaria por las partes y la investigada por la Sala, no se encuentra una resolución, ordenanza, decreto ejecutivo o norma declaratoria de zonas de riesgo inminente por la erupción del volcán, y que ellas se pongan bajo restricción de venta, construcción o habitación.

7.3.5.- **Queda claro entonces que la resolución que se ataca con la presente acción de protección, no fue la que aprobó el proyecto, es aquella que en razón de la entrega y recepción de obras de la Urbanización “San Nicolás”, resuelve:** a): autorizar la cancelación de la hipoteca, hipoteca que se tramita una vez aprobada la construcción en el año 2013 y para efectos del cumplimiento de los requerimientos estructurales que

³⁵ La autoridad judicial, en subacápites, describe el contenido de las siguientes pruebas 6.1. El Oficio No. SGR-CZ3GR-2015-0080-0 de 30 de enero del 2015; 6.2. los mapas adjuntos al expediente (fojas 5 y 247), por parte de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, e informes por parte de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos y otras instituciones gubernamentales; 6.3. Resolución administrativa Nro. 2015-0002-PSM-Urbanización, emitida por el Dr. Patricio Bolívar Sánchez Yáñez, Alcalde del GAD Municipal del Cantón Latacunga; 6.4. copias del expediente administrativo de la urbanización de los terrenos en el complejo “San Nicolás”; 6.5. Escritura de compraventa del lote de terreno de propiedad del accionante Carlos Alberto Jaramillo Checa, en la urbanización San Nicolás, celebrada en la Notaría Tercera del cantón Latacunga en 11 de enero del 2017, y registrada el mismo día ante el Registrador de la Propiedad Subrogante del cantón Latacunga. 6.6. Documentación sobre el proceso de zonificación de amenaza de lahares.

se dispone se acaten al momento de realizar los trabajos urbanísticos, sin que la hipoteca de los lotes no tenga otra razón o motivo que de mera garantía, así como la prohibición de enajenar de los mismos, siendo este levantamiento de medidas cautelares parte del trámite para la autorización de venta al propietario, únicamente, más no como un mecanismo de retención o suspensión de obra por emergencia, desastres o caso fortuito o fuerza mayor; y, b) referente a la autorización para celebrar las correspondientes escrituras individuales, se las dispone en respeto a las normas técnicas y legales, esto es que se faculta su venta si no existe norma en contrario, hecho que no se ha probado, debiendo destacarse que el derecho a la propiedad se encuentra garantizado en la misma Constitución en el numeral 26 del Art. 66, y desarrollada en el 321 Ibídem. (Énfasis añadido)

63. A continuación, en el acápite 7.3.6., cita el contenido de los artículos 66 numeral 26 y 321 de la Constitución (derechos de propiedad). Así también, refiere el contenido de los artículos 30 (derecho a un hábitat seguro) y 375 (derecho al hábitat y vivienda digna), y 14 de la Constitución (sumak kawysay) y desarrolla el alcance conceptual de estos derechos. Seguidamente, la Sala Provincial expone los deberes y competencias que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo, para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. Y a partir de las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) determina que estas competencias refieren a una escala de planificación amplia, regional, nacional y global, en algunos casos.
64. En el acápite 7.3.7., hace referencia a la disposición general décimo cuarta del COOTAD³⁶, y explica los conceptos de amenaza, amenazas de origen natural, vulnerabilidad y riesgo. Con base en estas consideraciones, efectúa el siguiente razonamiento:

Al respecto cabe enfatizar que efectivamente al GAD Municipal del cantón Latacunga, le corresponde elaborar un plan de desarrollo urbanístico que prevenga, prevea y canalice la regulación de los futuros planes de vivienda fuera de las zonas que se podrían considerar de riesgo, tomando como base las zonas de amenaza de lahares que provendrían de una posible erupción del volcán Cotopaxi, ordenanza que debería entrar en vigencia lo más pronto posible, para asegurar un buen hábitat a los ciudadanos latacungueños, más, en el caso que nos ocupa y como ya se ha dicho, la aprobación del proyecto urbanístico se lo realizó en otro periodo distinto al de los actuales accionados, apreciando que el actual representante de la municipalidad, sólo recibe las obras, y

³⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de Octubre 2010, disposición general décimo cuarta: “Por ningún motivo se autorizarán ni se regularizarán asentamientos humanos, en zonas de riesgo y en general en zonas en las cuales se pone en peligro la integridad o la vida de las personas. El incumplimiento de esta disposición será causal de remoción inmediata de la autoridad que ha concedido la autorización o que no ha tomado las medidas de prevención necesarias para evitar los asentamientos, sin perjuicio de las acciones penales que se lleguen a determinar. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, deberán expedir las ordenanzas que establezcan los parámetros y las zonas dentro de las cuales no se procederá con la autorización ni regularización de asentamientos humanos”.

aunque dispone obligado por las reglamentación (de cajón), el levantamiento de la hipoteca y la prohibición de enajenar (Énfasis añadido).

65. Así, la autoridad judicial añade que se habría tenido “suficiente tiempo y conocimiento para escoger y decidir sobre su derecho a la propiedad en un predio urbano, que estando o no, amenazado por el paso de lahares de darse una posible erupción del volcán Cotopaxi, su derecho a adquirirlo está en su propio albedrío, gusto o voluntad”. Por lo mismo, la autoridad señaló:

Es menester aclarar que aunque la Disposición General Décima cuarta del COOTAD, disponga a las autoridades locales sobre no provocar asentamientos urbanos en zonas de peligro, no es menos cierto que más del 30 % de los pobladores de esta ciudad de Latacunga, habitan en esta zona de amenaza, pues no se ha decretado al lecho del río Cutuchi o de algún otro ría de la localidad [sic], como zona de riesgo permanente, que impida a los ciudadanos su derecho a adquirir un bien. Cosa distinta fuese que se dispusiese o se autorizase la construcción de viviendas; aclarándose una vez más, que esto no significa que se de luz blanca a la Municipalidad sobre actuaciones a futuro sobre la redistribución del suelo habitable, una vez conocido un posible desastre natural, y de su obligación de establecer zonas seguras para vivienda y esparcimiento dentro del plano urbano e incluso rural, promulgando las ordenanzas que regulen el uso del suelo en zonas seguras, realizando obras de mitigación ante posibles desastres, etc; se aclara además que no existe norma, o disposición gubernamental nacional sobre los derechos de vivienda o hábitat en la zona, a mucho pesar, aunque aparentemente lo uno lleve implícito a lo otro; sin que pueda darse restricción a un derecho de voluntad individual como es el derecho a la propiedad (Énfasis añadido).

66. En otro aspecto, la Sala Provincial analizó la conducta del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa (quien suscribió la acción de protección), pues a criterio de la autoridad judicial, esta persona habría adquirido un bien en la Urbanización San Nicolás y 6 días luego de registrarla ante el organismo competente del cantón – Registro de la Propiedad–, procedió a presentar su demanda de acción de protección:

No podemos olvidar que el accionante como ciudadano y más aún si era Registrador de la Propiedad del cantón Latacunga, debió conocer y discernir sobre peligros inminentes, más no esperar a comprar y registrar el bien el 11 de enero del 2017, fecha que ya se conocía sobre los riesgos y amenazas que pueda pesar sobre el bien inmueble adquirido; para iniciar la acción 6 días después, si era conocido además sobre el retiro de las alarmas sobre el incuestionable peligro que es verdad irrefutable, sobre una posible erupción de un coloso que amenaza no sólo con destruir mediante la presencia de lahares esta ciudad, sino con una serie de poblados a su alrededor, pero que, se advierte la voluntad de adquirir un bien en base a su derecho, sin que sea dispuesto su utilización, o que exista en la zona disposición normativa actual de riesgo, y que conociendo el particular, no haya advertido al titular de la municipalidad, o prevenir su inversión en zonas seguras. Así, la inminencia de una afectación a su derecho se ve disminuida ante el principio de voluntariedad de los actos personales, aunque la obligación gubernamental local e incluso nacional estén a la vista, sin embargo de ello, la acción de protección ordinaria debe cumplir requisitos y está para garantizar a los ciudadanos en general el no conculcamiento, menoscabo, trasgresión o vulneración de sus derechos,

en el caso en concreto, a la vivienda adecuada y al hábitat seguro, por lo que no existe una afectación a un derecho fundamental.

67. Finalmente, en el acápite octavo (viii), la sentencia impugnada refiere que no evidenció la vulneración de derechos, puesto que: *“lo único que se ha hecho en la resolución administrativa municipal que la cuestiona es levantar la garantía (la hipoteca y la prohibición de enajenar) que se otorgó para realizar las obras de infraestructura en la urbanización, una vez que éstas han sido ejecutadas y recibidas a satisfacción por parte del Municipio, previo todo un proceso administrativo e informes de los distintos departamentos”*.
68. De todo lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia impugnada sí fundamentó razones de hecho y de derecho suficientes, que sirvieron de base para su decisión de desestimar la acción de protección y aceptar el recurso planteado por el órgano accionado.
69. En efecto, la sentencia impugnada contiene un pronunciamiento respecto de los hechos probados en el caso (*fundamentación fáctica*), pues se ha hecho una exposición respecto a las pruebas incluidas en el expediente, en particular, la resolución impugnada, los mapas adjuntos, el expediente administrativo de autorización de la urbanización “San Nicolás” y los informes respecto a los riesgos y zonificación de los lahares del volcán Cotopaxi.
70. De igual manera, se observa, en cuanto a las razones de derecho (*fundamentación jurídica*), que la Sala examinó el alcance del acto administrativo impugnado respecto a las consecuencias en los derechos a la propiedad, la vivienda digna y el hábitat seguro, y de los conceptos de amenaza, amenazas de origen natural, vulnerabilidad y riesgo de los accionantes, de forma general.
71. Así, consideró que la resolución objeto de la acción tuvo como único efecto levantar las garantías (hipoteca y prohibición de enajenar) y recibir las obras efectuadas, como una cuestión del trámite propio de un proceso administrativo de recepción de obras de urbanización. A su criterio, el acto impugnado no autorizó directamente la construcción de viviendas para los propietarios de la Urbanización “San Nicolás”, sino la celebración de escrituras como una posibilidad de adquirir una propiedad, por lo que, no podía generar una vulneración de derechos para los accionantes.
72. En dicho orden de ideas, determinó que si bien concuerda en que la zona de los lahares constituye una zona de riesgo (conforme la documentación aportada al proceso), afirmó que no es menos cierto que el “30% de la ciudad de Latacunga” se encontraría en amenaza, lo que, a criterio de la autoridad judicial, requiere de la emisión de una política pública por parte del GADM de Latacunga y de la emisión de normativa que pueda proteger de forma progresiva los derechos de los accionantes e, incluso, de los ciudadanos de dicho cantón en general.³⁷

³⁷ A mayor abundamiento, la autoridad judicial explicó que el órgano accionado le corresponde elaborar un plan de desarrollo urbanístico que prevenga, prevea y canalice la regulación de los futuros planes de

73. Con base en lo advertido, la Corte considera que, al contrario de lo sostenido por los accionantes, la sentencia impugnada tiene suficiencia fáctica y normativa, y esta incluyó un análisis sobre la vulneración de derechos alegada en la demanda.
74. Por lo expuesto, esta Magistratura encuentra que la sentencia impugnada cumple los estándares de protección del artículo 76, numeral 7 literal l) de la Constitución y, por tanto, no verifica vulneración a la garantía de motivación de los accionantes.
75. Como consideración adicional, conviene recordar a los accionantes que la garantía de motivación protege la existencia de una argumentación suficiente en cuanto a los hechos y al Derecho, a fin de proteger el debido proceso y el derecho a la defensa. En este sentido, como ha sostenido esta Corte:³⁸

[L]a garantía de la motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente: suficiente para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ser efectivamente ejercidos con miras a enmendar las incorrecciones en que incurrieren los actos del poder público [...] (Énfasis añadido).

76. En otros términos, este Organismo no tiene competencia para revisar que las decisiones jurisdiccionales hayan sido emitidas de forma *correcta*, pues aquello constituye un ideal inherente al Estado constitucional que persigue la realización de la justicia a través del Derecho³⁹, cuestión que atiene a todos los ciudadanos en su conjunto y, en especial, a la cultura jurídica de un país, escapando del ámbito material de revisión de la acción extraordinaria de protección.⁴⁰
77. Por todas las consideraciones efectuadas en la presente decisión, y al no verificarse que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado, no corresponde que la Corte se pronuncie sobre el mérito del caso y las alegaciones determinadas en los párrafos 12, 13, 14, 15.i. y 15.iii. *supra* de esta sentencia. Correspondiendo, entonces, desestimar la acción *subjudice*.

vivienda fuera de las zonas que se podrían considerar de riesgo, tomando como base las zonas de amenaza de lahares que provendrían de una posible erupción del volcán Cotopaxi.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 24.

³⁹ Constitución, artículos 1 y 169.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 23. Así, este Organismo ha indicado que: “[E]l ordenamiento jurídico establece múltiples consecuencias para cuando una motivación es incorrecta conforme al Derecho –por ejemplo, en casos de errores en la interpretación y aplicación de normas jurídicas– o conforme a los hechos –por ejemplo, en casos de errores en la valoración de la prueba–. En general, ese tipo de incorrecciones afectan la validez de las resoluciones de autoridad pública y deben ser corregidas (dejadas sin efecto) por los órganos competentes a través de los medios de impugnación disponibles. Por ejemplo, los recursos administrativos, la acción contencioso-administrativa, los recursos de apelación o casación, las garantías jurisdiccionales, etc. Es más, algunas de esas incorrecciones pueden traer consigo responsabilidades de orden civil, administrativo o penal para sus autores”.

V. Decisión

78. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1259-17-EP.
- 2. Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- 3.** Notifíquese, cúmplase y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL