

Quito, 1 de septiembre de 2021.

CASO No. 53-18-IS

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

SENTENCIA No. 53-18-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia emitida en una acción de protección. La Corte resuelve aceptar la acción y declarar el incumplimiento parcial de la sentencia de acción de protección, al observar que la medida alegada como incumplida fue ordenada en fase de ejecución, y se trataba de una consecuencia directa y razonable de la sentencia constitucional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 31 de octubre de 2011, Ramón Clotario Loor León, Carla Estefanía Pareja Franco, Gandhi César Medina Cruz, Rómulo Henri Medina Cruz y Virgilio Poveda Muñoz (en adelante, “los actores”), presentaron una acción de protección en contra del Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Santa Elena (en adelante, “Registro de la Propiedad”)¹. En la acción se solicitó dejar sin efecto la inscripción de la resolución N°. 8032, que fue emitida por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (en adelante, “INDA”) el 2 de agosto del 2010, relacionada con terrenos de su propiedad ubicados en la zona urbana del cantón Santa Elena².
2. El 29 de diciembre de 2011, la jueza del entonces Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, declaró con lugar la acción de protección y dejó sin efecto el acto administrativo del Registro de la Propiedad efectuado el 13 de agosto de 2010, consistente en la inscripción de la resolución N°. 8032 del INDA. A su vez, ordenó que se haga la respectiva marginación en el Registro

¹ En su demanda, los actores argumentaron la vulneración de los derechos al debido proceso, a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica; también solicitaron que se cuente con la Procuraduría General del Estado. El proceso fue signado con el N°. 2011-0526 (posteriormente, N°. 24201-2013-03004).

² Como obra de la demanda de acción de protección, el 18 de marzo de 1993, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) adjudicó a la Asociación de Pequeños y Micro Empresarios de la Península de Santa Elena (ASOPIME) un lote de terreno de 2.000 hectáreas. Posteriormente, ASOPIME fraccionó el terreno mencionado, y enajenó distintos lotes a los actores de la acción de protección, entre otras personas. El 19 de marzo de 2008, el director ejecutivo del INDA (institución que sustituyó al IERAC) expidió la resolución N°. 041565, por medio de la cual declaró resuelta la adjudicación del terreno a ASOPIME.

Mediante la resolución N°. 8032, emitida el 2 de agosto de 2010, el director ejecutivo del INDA declaró la reversión del lote de terreno de 2.000 hectáreas a favor de la institución y solicitó su inscripción en el Registro de la Propiedad. Tal inscripción se realizó el 13 de agosto de 2020.

de la Propiedad de los terrenos referidos. Frente a esta decisión, tanto el Registro de la Propiedad como la Procuraduría General del Estado, interpusieron recursos de apelación.

3. El 5 de abril de 2017, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, confirmó la sentencia de primera instancia, aceptó la acción de protección y llamó la atención al actuario del despacho del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, por no remitir los expedientes de forma oportuna³.
4. En fase de ejecución de la sentencia constitucional, mediante oficio emitido el 2 de enero de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la provincia de Santa Elena (en adelante, “la Unidad Judicial”) ordenó al Registro de la Propiedad que, *“de manera inmediata y sin más dilaciones”*, realice la marginación de la sentencia en las escrituras de propiedad de los actores y que cancele la inscripción efectuada el 13 de agosto de 2010 de la resolución N°. 8032, expedida por el INDA. El 8 de enero de 2018, el Registro de la Propiedad dio respuesta a la orden judicial, informando a la jueza de la Unidad Judicial que se marginó la confirmación de la sentencia de primera instancia en las escrituras referidas⁴.
5. Mediante escrito de 16 de enero de 2018, los actores solicitaron a la jueza de la Unidad Judicial que, *“para la total ejecución de la sentencia en referencia”*, se ordene al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena (en adelante, “GAD de Santa Elena”), la reapertura de los catastros municipales de los terrenos de Rómulo Medina Cruz y Gandhi Medina Cruz, que corresponden a los códigos catastrales N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, a fin de poder cumplir con su pago del impuesto predial anual.
6. El 17 de enero de 2018, la judicatura dispuso oficiar al GAD de Santa Elena a efectos de que proceda a habilitar los códigos catastrales mencionados. Posteriormente, mediante oficio de 16 de febrero de 2018, la judicatura ordenó al GAD informar sobre el cumplimiento de tal habilitación.
7. El 7 de marzo de 2018, el procurador síndico municipal del GAD de Santa Elena, presentó ante la Unidad Judicial el oficio N°. GADMSE-CA-2018-0528-O, en el cual el jefe de Catastros y Avalúos del GAD comunicó la efectiva actualización de los códigos catastrales referidos, de acuerdo con la información que se marginó por el Registro de la Propiedad el 9 de enero de 2018. Sin embargo, mediante escritos

³ En lo principal, la Sala sostuvo que *“Conforme bien lo manifiesta el juzgador inferior, el accionado inscribió la resolución de reversión de un lote de terreno de 2000 hectáreas a favor del INDA, reversión que no tiene motivación alguna ni explicación de la relación jurídica entre el IERAC y el INDA ya que quien declaró la adjudicación fue el IERAC y no el INDA, violentándose el debido proceso y la seguridad jurídica, y la garantía básica constitucional y el derecho a la propiedad consagrado en el Art. 66 de la [CRE]”*.

⁴ Oficio N°. 00115-RPMCSE-2018 del Registro de la Propiedad y Mercantil de Santa Elena, constante a fojas 236 del expediente judicial.

ingresados los días 13 de marzo de 2018 y 20 de marzo de 2018, los actores manifestaron que la respuesta proporcionada por el GAD de Santa Elena fue falsa y que se buscó inducir a engaño a la jueza, toda vez que los códigos catastrales seguían bloqueados⁵.

8. Mediante providencia de 27 de marzo de 2018, la jueza de la Unidad Judicial ordenó oficiar al GAD de Santa Elena para que la institución informe a la judicatura sobre el cabal cumplimiento de la habilitación de los códigos catastrales en cuestión.
9. El 17 de abril de 2018, el alcalde y el procurador síndico del GAD de Santa Elena remitieron un escrito ante la judicatura en cuestión y, en lo principal, manifestaron lo siguiente: (i) que al avocar conocimiento de la causa en marzo de 2017, la jueza debió declarar el abandono del proceso; (ii) que en ninguna parte de las sentencias de primera y segunda instancia se dispuso la habilitación de los códigos catastrales que corresponden a los actores; (iii) que la demanda nunca debió aceptarse a trámite, por no haberse citado al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca⁶, a la Subsecretaría de Tierras, y a la Municipalidad del cantón de Santa Elena; y (iv) que *“mediante un acuerdo interinstitucional de transferencia de un predio de 659.8786 hectáreas”*, inscrito en el Registro de la Propiedad el 24 de agosto de 2016, se transfirió el bien inmueble a favor del GAD de Santa Elena⁷. En virtud de estos argumentos, se solicitó la revocatoria de la providencia de fecha 27 de marzo de 2018 y se afirmó la imposibilidad de realizar la restitución de los códigos catastrales dispuesta por la jueza.
10. El 12 de julio de 2018, Gandhi César Medina Cruz y Rómulo Henry Medina Cruz (en adelante, “los accionantes”), presentaron acción de incumplimiento de sentencias y

⁵ Para fundamentar sus afirmaciones, los actores adjuntaron a sus escritos capturas de pantalla del sistema electrónico del GAD de Santa Elena, de las que se desprende el bloqueo de los códigos por el Departamento de Planificación Urbana del GAD, como obra a fojas 322 a 330 del expediente judicial. En el escrito presentado el 20 de marzo de 2018, los actores manifestaron que se acercaron personalmente al Departamento de Planificación Urbana, cuyo director les indicó que no podía proporcionarles información alguna.

⁶ Como obra de fojas 354 a 367 del expediente judicial, a través del Decreto Ejecutivo N°. 373 de 28 de mayo de 2010, se transfirió el patrimonio del INDA al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Posteriormente, mediante “Acuerdo Interinstitucional de Transferencia de un predio de 659.8786 hectáreas ubicados en el área de afectación de expansión urbana, sector ex ASOPIME en la parroquia de Santa Elena”, inscrito en el Registro de la Propiedad el 24 de agosto de 2016, el Ministerio donó el terreno ubicado en la zona Ex ASOPIME al GAD de Santa Elena; el terreno comprendería los predios de los actores de la acción de protección.

⁷ El 22 de mayo de 2018, los accionantes informaron a la Unidad Judicial sobre un oficio del GAD de Santa Elena dirigido al Ministerio de Agricultura y Ganadería el 16 de septiembre de 2016, mediante el cual se consultaba el alcance del acuerdo interinstitucional de transferencia de dominio. Los accionantes también remitieron a la judicatura la respuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería de 6 de octubre de 2016, que, en lo principal, indicaba que la resolución de 2 de agosto de 2010, por medio de la cual el INDA ordenó la inscripción de la reversión de la adjudicación del terreno de 2.000 hectáreas a su favor, fue impugnada a través de varias acciones de protección, por lo que señala la reversión de la adjudicación que fue inscrita en el Registro de la Propiedad el 13 de agosto de 2010 no surtiría efectos jurídicos respecto del derecho de propiedad de las personas cuyas acciones de protección fueron aceptadas.

dictámenes constitucionales ante la Corte Constitucional, exigiendo el cumplimiento de la sentencia dictada el 5 de abril de 2017⁸.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 18 de julio de 2018, la causa fue sorteada a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza para su sustanciación.
12. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo del Pleno de la Corte Constitucional realizado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
13. Los accionantes presentaron escritos el 16 de abril de 2019, el 14 de octubre de 2019 y el 18 diciembre 2019, solicitando que se dé atención preferente a su causa.
14. El 24 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, ordenó a los intervinientes en el proceso que envíen información actualizada acerca del alegado incumplimiento.
15. El 2 de julio de 2021, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena remitió el expediente judicial requerido. Los accionantes presentaron un escrito el 5 de julio de 2021, reiterando que el GAD de Santa Elena mantiene bloqueados los registros catastrales y que no ha realizado la liquidación necesaria para que puedan proceder con el pago del impuesto predial. Por su parte, el GAD de Santa Elena y el Registro de la Propiedad presentaron sus informes el 6 de julio de 2021 y el 9 de julio de 2021, respectivamente.
16. El 12 de julio de 2021, la actual jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Provincia de Santa Elena presentó su informe y remitió el expediente judicial. El Ministerio de Agricultura y Ganadería presentó su informe el 13 de julio de 2021⁹. A su vez, el 12 y 29 de julio de 2021, los accionantes presentaron escritos insistiendo en el cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la

⁸ Se toma nota de que Ramón Clotario Loor León, Carla Estefanía Pareja Franco y Virgilio Poveda Muñoz, quienes fueron actores en la acción de protección original junto con Gandhi César Medina Cruz y Rómulo Henri Medina Cruz, no son accionantes en la presente acción de incumplimiento.

⁹ En su informe, el Ministerio de Agricultura y Ganadería señala que no fue parte procesal dentro de la acción de protección, por lo que tampoco fue quien debía satisfacer con lo ordenado por la jueza. Afirma que, en consecuencia, no puede informar sobre el cumplimiento de la sentencia.

Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

18. Los accionantes alegan que, de forma posterior a la inscripción de la sentencia por el Registro de la Propiedad, la Unidad Judicial ordenó al GAD de Santa Elena habilitar sus catastros municipales signados con los códigos N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, medida que, si bien no consta detallada en las sentencias de la acción de protección, *“es acción implícita correspondiente al acto de inscripción en el registrador de la Propiedad de dichos terrenos como nuestros”*.
19. Los accionantes indican que después del requerimiento de la Unidad Judicial, el alcalde y procurador síndico del GAD de Santa Elena, como representantes de dicha institución, expresamente manifestaron que no darán cumplimiento a la orden jurisdiccional de dar apertura a los códigos catastrales, que *“de forma autoritaria y sin que medie orden judicial por disposición del Alcalde de Santa Elena, se cerraron sin notificación alguna, desde el año 2011”*.
20. A criterio de los accionantes, *“debió bastar la inscripción realizada por el registrado [sic] de la Propiedad de nuestra sentencia de primera y segunda instancia en la que se reconoce nuestro derecho de propiedad para que como trámite administrativo derivado del acto principal, se proceda a la reapertura de los catastros [...]”*.
21. Al respecto, los accionantes argumentan que la apertura de los códigos catastrales en cuestión, es una consecuencia lógica que se desprende de la decisión judicial de primera instancia, la cual fue confirmada en segunda instancia, *“pues más allá que el fallo no lo indique expresamente siempre toda resolución tendrá consecuencias lógicas de la aceptación de la garantía y naturalmente de la obligación de reparar integralmente el daño”*. Por lo mismo, en escrito presentado el 29 de julio de 2021, los accionantes requirieron que se ordene el cumplimiento de las sentencias *“y todas las consecuencias lógicas que de ella[s] deriven”*.
22. En un escrito presentado el 2 de septiembre de 2020, los accionantes señalan que, en el lugar en que deberían aparecer los códigos catastrales en las respectivas fichas catastrales, consta “xxxxx”, lo cual demostraría que -hasta la fecha- el GAD de Santa Elena no habría habilitado los códigos catastrales referidos.
23. En varios escritos presentados posteriormente a la demanda, los accionantes solicitan de manera expresa que se declare el incumplimiento en el que el GAD de Santa Elena ha incurrido, al no autorizar la reapertura de los catastros y, consecuentemente, la liquidación de los valores que deben cancelar relacionados con los impuestos que

corresponden a los terrenos de su pertenencia. Además, alegan que la inacción del GAD de Santa Elena ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica.

3.2. Fundamentos del GAD Santa Elena

24. En su informe de descargo, los representantes del GAD de Santa Elena argumentan la improcedencia de la presente acción de incumplimiento, en razón de que en ninguna parte de la sentencia de primera instancia se ordena que el GAD *“deba cumplir con lo solicitado por el accionante de la presente demanda, por lo que NO existe un incumplimiento por parte del Municipio de Santa Elena”* (énfasis en el texto original). A criterio del GAD, tampoco es posible observar una afectación al accionante en cuanto al cumplimiento de la sentencia de segunda instancia, que confirmó la decisión subida en grado, puesto que la institución *“no estaría incumpliendo una orden judicial expedida mediante Sentencia y ratificada en Sala”*.
25. Frente a las alegaciones de los accionantes sobre una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, los representantes del GAD de Santa Elena sostienen que no se ha configurado tal vulneración, puesto que *“la inejecución parcial del fallo”* alegada por los accionantes no puede existir, cuando la habilitación de los códigos catastrales no es una medida que se encuentra expresamente en la sentencia.
26. Ligado a lo anterior, caracterizan como impreciso el argumento de los accionantes, referente a la disposición judicial por medio de la cual la Unidad Judicial ordena la apertura de los códigos catastrales, puesto que tal orden judicial no fue incluida en la sentencia. Por lo mismo, los representantes del GAD argumentan que, al proceder la acción de incumplimiento únicamente sobre sentencias, los accionantes han confundido el objeto de la presente acción. Finalmente, solicitan que la demanda sea declarada sin lugar.

3.3. Fundamentos del Registro de la Propiedad y Mercantil de Santa Elena

27. Mediante escrito presentado el 9 de julio de 2021, el Registro de la Propiedad confirma que el día 9 de enero de 2018, con número de partida 7 y repertorio 42, se inscribió la confirmación de sentencia de primera instancia, resolución emitida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena el 5 de abril de 2017. Adicionalmente, informa que se procedió a cancelar la inscripción efectuada el 13 de agosto de 2010, de la resolución N°. 8032, expedida el 2 de agosto de 2010 por el director ejecutivo del INDA.

3.4. Fundamentos de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Provincia de Santa Elena

28. Junto con la remisión del expediente judicial a la Corte Constitucional, la Unidad Judicial presentó un informe en el que sostiene que se ofició al GAD de Santa Elena a fin de que habilite los códigos catastrales correspondientes a las propiedades de los accionantes, por solicitud de aquellos. También reitera que el GAD de Santa Elena

manifestó, en un primer momento, que procedió con la habilitación requerida¹⁰, pero que, posteriormente, la entidad solicitó la revocatoria de la providencia que dispuso la restitución de los códigos, por no haber sido ordenada en sentencia.

29. La Unidad Judicial concluye: “[p]or lo antes expuesto se establece un cumplimiento parcial a lo dispuesto en sentencia constitucional No. 24201-2013-03004, en la cual, pese a no ser parte procesal, sin embargo, los representantes del [GAD de Santa Elena] han comparecido, argumentando su negativa a coadyuvar en el fin principal de la acción constitucional, alegando derechos sobre el lote de terreno [...]”.

4. Análisis constitucional

30. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. La Corte ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos que dispone este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas¹¹.
31. Asimismo, la Corte ha afirmado que “la ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado”¹² y que, entre los componentes de la tutela judicial efectiva se encuentra el derecho a ejecutar la decisión, que “se ve afectado cuando una sentencia no se ejecuta en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada”¹³.
32. En el caso que nos ocupa, se observa que los accionantes no cuestionan el cumplimiento por parte del Registro de la Propiedad de las medidas que se dispusieron en la sentencia de 24 de diciembre de 2011, confirmadas por la sentencia de segunda instancia dictada el 5 de abril de 2017, a saber: i) dejar sin efecto el acto administrativo del Registro de la Propiedad del cantón Santa Elena, efectuado el 13 de agosto de 2010, es decir, la inscripción de la resolución N°. 8032 del INDA; (ii) que el Registro de la Propiedad proceda a cancelar, de manera inmediata, tal inscripción en las escrituras de propiedad de los actores de la acción de protección; y (iii) se haga la correspondiente marginación en el Registro de la Propiedad de los terrenos de los cuales los actores son legítimos propietarios.
33. Conforme lo descrito en los párrafos 18 y 19 *ut supra*, los accionantes alegan que, si bien el Registro de la Propiedad ha marginado la confirmación de la sentencia de

¹⁰ Del expediente judicial no se desprende que el procurador síndico o el jefe de Catastros y Avalúos del GAD de Santa Elena, hayan adjuntado pruebas que respalden el oficio ingresado a la Unidad Judicial el 7 de marzo de 2018, en el que se indicó que los códigos catastrales fueron actualizados.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 135.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 39-18-IS/21 y acumulados de 30 de junio de 2021, párr. 50.

primera instancia en las escrituras de sus terrenos y ha incluido estos datos en las correspondientes fichas registrales (información que es confirmada por el Registro de la Propiedad, según lo expuesto en el párrafo 27 de la presente sentencia), el GAD de Santa Elena ha incurrido en el incumplimiento de las sentencias de primera y segunda instancia, así como del auto emitido en fase de ejecución de 17 de enero de 2018, mediante el cual la judicatura ordenó al GAD que se habiliten los códigos catastrales de los predios de propiedad de los accionantes, acción necesaria para proceder a la liquidación de los valores que los accionantes deben cancelar por concepto de impuesto predial.

34. Por su parte, el GAD de Santa Elena sostiene que la entidad no debe cumplir con la habilitación de los códigos catastrales N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, correspondientes a los terrenos de los accionantes, por no haber sido una medida dispuesta en la sentencia de primera instancia de la acción de protección, ni en su confirmación por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.
35. Al respecto, cabe recordar que el artículo 21 de la LOGJCC obliga a la jueza o juez de una garantía jurisdiccional a emplear todos los medios que sean pertinentes y adecuados para que se ejecute la sentencia. De manera expresa, la norma dispone lo siguiente: “[d]urante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”. Así, la autoridad jurisdiccional tiene la facultad de emitir autos dirigidos a la ejecución integral de la sentencia constitucional, autos que pueden modificar las medidas ordenadas en sentencia, siempre y cuando tal modificación se realice para coadyuvar al cumplimiento integral de la misma.
36. Adicionalmente, esta Corte Constitucional ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales “abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional”¹⁴. Siendo así, los autos emitidos en fase de ejecución, como el auto de 17 de enero de 2018¹⁵, pueden ser conocidos a través de la presente acción. Cabe reiterar, además, que:

*[e]sta Corte Constitucional reconoce que podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida*¹⁶.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70.

¹⁵ El contenido del auto de 17 de enero de 2018 es reiterado en autos de 9 de febrero de 2018 y 27 de marzo de 2018, conforme se ha descrito en los párrafos 6 y 8 de la presente sentencia.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 58.

37. En esta línea, esta Corte procederá a analizar si la disposición contenida en el auto de ejecución de 17 de enero de 2018 es una medida conducente a garantizar el cumplimiento integral de la sentencia de acción de protección alegada como incumplida, y como tal, si debía ser o no cumplida por el GAD de Santa Elena.
38. Para ello, este Organismo parte de las normas jurídicas que regulan la administración de los catastros municipales. Al respecto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”), en el literal i) de su artículo 55 determina como una de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales (en adelante, “los GAD”), la elaboración y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. Esta facultad se desarrolla además en los artículos 139 y 494 del mismo cuerpo legal, que rezan:

Art. 139.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa. (énfasis añadido)

Art. 494.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código. (énfasis añadido)

39. Asimismo, el artículo 526 del COOTAD, en su parte pertinente, establece que los registradores de la propiedad, junto con las demás entidades públicas o privadas que posean información sobre inmuebles, enviarán “*el registro completo de las transferencias totales o parciales de los predios urbanos y rurales*” a las oficinas encargadas de la formación de los catastros, es decir, a las Direcciones de Avalúos y Catastros de los GAD¹⁷. Finalmente, el artículo 526.1 del COOTAD determina que, sin perjuicio de las demás obligaciones de actualización, los GAD también tienen el deber de actualizar los avalúos de los predios a su cargo.
40. En el caso que nos ocupa, esta Corte observa que el GAD de Santa Elena emitió en el mes de octubre de 2020 su Ordenanza de Formación de Catastros Prediales, Determinación y Recaudación del Impuesto Predial Bienio 2020-2021 del cantón Santa Elena (en adelante, “la Ordenanza”), norma que ha sido elaborada a partir de lo prescrito en el COOTAD y que, en su artículo 30, regula la coordinación entre el GAD

¹⁷ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Acuerdo Ministerial 29 (“Normas Técnicas Nacionales para el Catastro De Bienes Inmuebles Urbanos – Rurales”), publicado en el Registro Oficial Suplemento 853 de 3 de octubre de 2016.

Art. 2.- [...] 16. Entidad Catastral Territorial.- Es el órgano municipal responsable por el registro y la publicación de los datos básicos correspondientes a los predios y a los objetos catastrales legales de derecho público y privado de su jurisdicción. Corresponde a las actualmente denominadas Jefaturas o Direcciones de Avalúos y Catastros.

de Santa Elena y el Registro de la Propiedad, estableciendo que el GAD “*se encargará de la estructura administrativa del registro y su coordinación con el catastro acorde a lo estipulado en el artículo 526 del COOTAD*”; en la misma línea, esta norma reitera lo determinado en el artículo 526 del COOTAD, citado en el párrafo que antecede.

41. Cabe puntualizar que de conformidad con el artículo 19 del Acuerdo Ministerial 29 emitido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que contiene las normas técnicas para el catastro de bienes inmuebles urbanos y rurales a nivel nacional, la obligación de mantenimiento de los catastros comprende la actualización de “*la información de cada uno de los predios y las variaciones que éstos experimenten en sus componentes: económico, físico y jurídico; a partir del ingreso de los inmuebles al catastro por los procesos de formación o actualización*”. Por su parte, el artículo 7 de la misma normativa determina que los datos del propietario de un predio son parte esencial del componente jurídico del catastro.
42. De lo expuesto en párrafos anteriores, se tiene que la actualización de los catastros municipales constituye una obligación de los GAD, en este caso específico del GAD de Santa Elena, y que tal actualización debe realizarse con base en la información que proporcione el correspondiente Registro de la Propiedad. Conforme lo indicado en los párrafos 39 y 41 *ut supra*, además de la información técnica sobre un predio, la actualización comprende componentes jurídicos como los datos referentes a los propietarios de un predio, y componentes económicos como el avalúo de este.
43. Siendo así, esta Corte Constitucional concluye que la habilitación de códigos catastrales y la actualización de la información catastral, constituye una consecuencia directa y razonable de la inscripción por parte del Registro de la Propiedad de una sentencia de acción de protección que reconoce a una persona como legítima propietaria de un terreno. Por lo mismo, en el presente caso, al inscribirse en el Registro de la Propiedad la confirmación de la sentencia de primera instancia por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, en virtud de su obligación legal de mantener los catastros actualizados, el GAD de Santa Elena debe actualizar los catastros de los predios en cuestión y habilitar sus respectivos códigos catastrales.
44. Conforme lo indicado en los párrafos 7 y 28 *ut supra*, cabe señalar que el propio GAD de Santa Elena, en un primer momento, comunicó a la Unidad Judicial que habría dado cumplimiento a lo ordenado mediante auto de 17 de enero de 2017, demostrando su reconocimiento de que la habilitación de los códigos catastrales constituía una consecuencia de la inscripción de los accionantes como legítimos propietarios en el Registro de la Propiedad.
45. Así, esta Corte reconoce que lo dispuesto en auto de ejecución de 17 de enero de 2018 por la jueza de la Unidad Judicial en cuestión, constituye una consecuencia directa y razonable de las medidas dispuestas en la sentencia constitucional de acción de protección, lo cual a su vez permite garantizar el cumplimiento integral de la sentencia constitucional en cuestión. Por su parte, la actualización de la información catastral permite garantizar el cumplimiento de distintas obligaciones y trámites previstos en

la Ley, como es el caso de la liquidación que debe realizar el departamento correspondiente del GAD de Santa Elena para que los accionantes puedan proceder al pago del impuesto predial de sus terrenos, cuestión que también ha sido alegada por los accionantes en distintos escritos presentados ante la Corte.

46. Toda vez que los catastros municipales en cuestión no se han habilitado hasta la fecha, conforme lo indicado por los accionantes y el propio GAD de Santa Elena¹⁸, la Corte Constitucional dispone que el GAD de Santa Elena actualice la información catastral de los predios de propiedad de los accionantes, habilitando los códigos catastrales correspondientes, con el fin de garantizar el cumplimiento integral de la sentencia de 24 de diciembre de 2011, confirmada el 5 de abril de 2017.

5. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento **No. 53-18-IS**.
2. **Declarar el incumplimiento parcial** de la sentencia dictada el 29 de diciembre de 2011 y confirmada en segunda instancia el 5 de abril de 2017, por haberse incumplido el auto de ejecución de 17 de enero de 2018, dictado por la jueza de la Unidad Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la provincia de Santa Elena.
3. **Disponer** que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Elena, en el término máximo de 10 días de notificada la presente sentencia, actualice los catastros correspondientes a los terrenos de propiedad de Gandhi César Medina Cruz y Rómulo Henry Medina Cruz, y habilite los códigos catastrales N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, con el fin de que los accionantes puedan cumplir con sus obligaciones tributarias, entre otras previstas en la ley. Para el efecto, el Registro de la Propiedad y Mercantil de Santa Elena deberá remitir el registro completo de los predios en cuestión al GAD de Santa Elena en el término de máximo de 5 días de notificada la presente sentencia. El GAD de Santa Elena, en el término máximo de 20 días de notificada la presente sentencia, deberá informar documentadamente a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente sentencia.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

¹⁸ Párrafos 21 a 25 de la presente sentencia.

48. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL