

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

CASO No. 34-16-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta el incumplimiento de una sentencia de acción de protección que declaró la vulneración de derechos por la emisión de títulos de crédito por la Municipalidad de Loja. Para el efecto, se verifica que la emisión de nuevos títulos de crédito no implicó, en este caso, un incumplimiento de la sentencia.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. Los señores Juana Blanca Guamán Lozano, Lauro Fabricio Macas Cuenca, Jenny Elizabeth Macas Cuenca, Edison Graniso Carrión Capa, Diego Armando Japón Viñamagua, Rita Matilde López Romero, Libia Elvira Carrión Medina, Lorgia Marlene Buri Guamán, Carina del Cisne Cuenca Guachichulca, Isabel María Condoy Nagua, María Vicenta Seraquive Condoy y María Dolores Vallejo Llango presentaron una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja por emitir títulos de crédito por concepto de uso de la vía pública que habrían vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la defensa, a la seguridad jurídica y a la igualdad. La demanda dio origen al proceso N.º 11333-2015-04344.
2. La Unidad Judicial Especializada de lo Civil y Mercantil de Loja rechazó la acción planteada en sentencia de 14 de septiembre de 2015.
3. Los accionantes interpusieron recurso de apelación que, en sentencia de 30 de octubre de 2015, fue aceptado por voto de mayoría de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, debido a haber identificado una vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la igualdad y a la seguridad jurídica.
4. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2015, los accionantes manifestaron que, si bien se habían anulado los títulos materia de la acción de protección, el Municipio de Loja emitió nuevos títulos con una obligación correspondiente al pago de la mitad del valor que inicialmente se había determinado. En este sentido, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial Especializada de lo Civil y Mercantil de Loja “[...] se sirva dictar las medidas necesarias para impedir que la Entidad Accionada se ratifique en la Violación de Derechos, disponiendo que se cumpla de manera integral

con lo dispuesto en la Sentencia de fecha viernes treinta de octubre de dos mil quince [...]”.

5. En auto de 15 de diciembre de 2015, la mencionada judicatura dispuso a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. Dicha entidad informó al juzgado sobre el informe del Municipio de Loja relativo a la baja de los títulos impugnados y la emisión de otros¹.
6. Ante dicho informe, los accionantes insistieron en que se incumplió la sentencia de apelación de la acción de protección y solicitaron se disponga la anulación de los nuevos títulos emitidos por el Municipio de Loja².
7. La Unidad Judicial Especializada de lo Civil y Mercantil de Loja, a través de auto de 2 de febrero de 2016 y con base en el informe emitido por la Defensoría del Pueblo, concluyó que la sentencia fue cumplida con la baja de los títulos de crédito impugnados. En auto de 5 de febrero de 2016, la judicatura se ratificó en lo dicho en el auto precedente.
8. A través del informe emitido el 8 de marzo de 2016, la Defensoría del Pueblo concluyó que la sentencia fue cumplida en su totalidad³.
9. En razón de un nuevo escrito presentado por los accionantes el 21 de junio de 2016, la judicatura referida, en auto de 20 de septiembre de 2016, señaló que los nuevos títulos no tienen relación alguna con los títulos que habían sido impugnados y que fueron dados de baja, por lo que la sentencia de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja fue cumplida en su totalidad.
10. El 11 de octubre de 2016, Edison Graniso Carrión Capa, en calidad de procurador común de los accionantes del proceso N.º 11333-2015-04344, planteó una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.
11. En virtud del sorteo realizado el 26 de octubre de 2016, la sustanciación del caso correspondió al entonces juez Manuel Viteri Olvera.
12. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, tras un nuevo sorteo llevado a cabo el 9 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la causa al juez Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 23 de enero de 2020.

B. Fundamentos de los accionantes.

13. Los accionantes afirman que, si bien el GAD Municipal de Loja dejó sin efecto los títulos impugnados, no acató en su totalidad la sentencia pues los títulos nuevos no

¹ Hoja 52 del expediente constitucional.

² Hoja 53 del expediente constitucional.

³ Hoja 59 del expediente constitucional.

fueron emitidos en observancia de los derechos a la igualdad, debido proceso y seguridad jurídica, que habían sido declarados como vulnerados en la sentencia cuyo cumplimiento exige.

14. Por tanto, solicitan se disponga que:

[...] en caso de emitir los títulos de crédito, se lo haga respetando la normativa interna del municipio, el COOTAD, el trámite correspondiente y se especifique pormenorizadamente el detalle del concepto por el cual resulta el valor a cancelar, que nuevamente no es claro y es evidentemente injusto y desigual.

C. Informe del juez de la Unidad Judicial Especializada de lo Civil y Mercantil de Loja.

15. A través de su informe presentado el 11 de febrero de 2020, el juzgador manifiesta que la sentencia fue cumplida en su totalidad pues los títulos de crédito que fueron materia de la acción de protección fueron dados de baja. Además, señala que los accionantes reconocieron su cumplimiento; sin embargo, pretenden dejar sin efecto títulos que no tienen relación con los impugnados.

D. Informe del alcalde de Loja.

16. Mediante documento presentado el 18 de febrero de 2020 el alcalde de Loja manifestó que la sentencia fue cumplida en su totalidad pues los títulos de crédito fueron dados de baja. Para demostrar sus asertos, adjuntó las resoluciones de baja emitidas por la Dirección Financiera del Municipio de Loja y que constan en hojas de la 65 a la 76 del expediente constitucional.

II. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

18. Dado que en el proceso se acreditó la baja de los títulos de crédito y la emisión de otros (párrafos 4, 5, 6, 7, 9, 13, 14, 15 y 16 *supra*), se plantea el siguiente problema jurídico: **La emisión de los nuevos títulos de crédito, ¿implica un incumplimiento de la sentencia de apelación de la acción de protección N.º 11333-2015-04344?**

19. Para establecer si se produjo o no el alegado incumplimiento de la sentencia se debe examinar, en primer lugar, su contenido, por lo que se procede a citar su considerando noveno y la parte dispositiva de la misma:

NOVENO: ANALISIS [sic] DEL TRIBUNAL: El problema a resolver en el presente caso es, si a los accionantes al habérseles emitido los títulos de crédito por OCUPACION DE LA VIA PUBLICA [sic], en la forma como se ha realizado, se les han vulnerado sus derechos constitucionales. Para hacerlo se hace el siguiente análisis: 9.1. Los accionantes afirman en su demanda, que los títulos de crédito son por una sanción de la Comisaria de Ornato y no existe un procedimiento administrativo para imponerles una multa. Eso no es correcto, lo que DEBEMOS ACLARAR, que los títulos de crédito emitidos a los accionantes es por la prestación de un SERVICIO (USO DE LA VIA PUBLICA [sic]) EN LA PARROQUIA EL CISNE; 9.2. Es verdad que de acuerdo al Código Municipal el canon de arrendamiento por uso de la vía pública le corresponde realizarlo a la Comisaria Municipal de Ornato; 9.3. En las órdenes de EMISION [sic] DE LOS TITULOS [sic] DE CREDITO [sic] a los accionantes, solamente se lee la cantidad de \$ 1755, por concepto de ocupación de vía pública, del 01 de enero al 15 de mayo del 2015 (fs. 141 a 143), o por la cantidad de \$ 2548 dólares del período el 01 de enero al 15 de julio del 2015 (fs. 144 a 161). EN LOS TITULOS [sic] DE CREDITO [sic] la motivación es “Art. 566 al 568 COOTAD”; 9.3. Este Tribunal al REVISAR LAS ORDENES [sic] DE EMISION [sic] de los títulos de crédito, por parte de la Comisaria de Ornato del GAD DE LOJA, determina que no enuncia normas en que se funda y la suficiente explicación de la pertinencia a los ANTECEDENTES DE HECHO –motivación– que sirven para haberlos emitidos. No determina los valores que les corresponde pagar por cada mes a cada arrendatario u ocupante de la vía pública de la parroquia El Cisne, ni la forma que le permitan establecer la CANTIDAD fijada por ocupación de la vía pública. Carece de COMPRENSIÓN LA ORDEN DE EMISION [sic] de los títulos de crédito, pues debe haber una coherencia entre las premisas fácticas – causas- y las disposiciones que se deben aplicar para la emisión de los títulos de crédito – normas – y la orden de emitirlos – decisión-. Le correspondía a la Comisaria expresar de manera clara, completa, legítima y lógica los razonamientos para emitir los títulos de crédito, que permitiría el control de la arbitrariedad y el abuso de poder. Por tales razones, los actos administrativos, en los cuales la Comisaria de Ornato del GAD de Loja, ordena la EMISION [sic] de los títulos de crédito a los accionantes, son nulos, pues vulneran el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación; 9.4. Con la documentación constante en autos, queda demostrado también, que a los accionantes se les violo el DERECHO A LA IGUALDAD, por lo siguiente: 9.4.1. Que los accionantes han sido arrendatarios u ocupantes de la vía pública en la parroquia El Cisne, por algún tiempo, y que por dicho servicio se les ha venido cobrando valores de 1.50, 3, 5, 7 dólares por metro cuadrado, por canon de arrendamiento por el período de ocupación de la vía pública; 9.4.2. Que haciendo una operación aritmética de los TITULOS [sic] DE CREDITO [sic] emitidos los accionantes en el presente caso, se les ha cobrado TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS DOLARES [sic] AMERICANOS EN FORMA MENSUAL por ocupación de la vía pública, a razón de TRECE DOLARES [sic] por día; en cambio a otra OCUPANTE DE LA VIA [sic] PUBLICA [sic] Sra. Olga Marlene Sanmartín Cabrera, se le cobra por VEINTE DIAS [sic] cuarenta y cinco dólares, a razón de DOS DOLARES [sic] VEINTE Y CINCO CENTAVOS EL DIA [sic]; 9.4.3. Los accionantes manifiestan que se les afectado el PRINCIPIO DE IGUALDAD, en tal virtud, los accionados se encontraban en la obligación – Art. 87.3 CR – de demostrar que no había los hechos discriminatorios afirmados en la demanda, para lo cual debían establecer cuál es la

razón efectiva para haberles cobrado los valores que constan en los títulos de crédito; 9.4.4. Por efectos de lo dispuesto en el Art. 87.3 de La Constitución, se deben tener como cierto, las siguientes afirmaciones de los demandantes: “en los exteriores de la Basílica Central de la Parroquia El Cisne existen aproximadamente ochenta puestos de comercio incluso continuos a los que ocupamos los accionantes, sin embargo hemos sido los únicos sancionados por el Municipio de Loja...”. En el presente caso, al haberse justificado el trato no igualitario a los accionantes, en la emisión de los títulos de crédito, debe darse protección de sus derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente; 9.5. También consideramos que al haberse emitido los títulos de crédito en la forma que se ha realizado, se violó el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, en tanto y en cuanto no observaron las reglas y normas que rigen para la fijación de los valores por ocupación a la vía pública. Para la emisión de los títulos debe aplicarse especialmente lo dispuesto en el Art. 566 del COOTAD [...]

se acepta el recurso de apelación y en consecuencia se REVOCA la sentencia subida en grado. Por lo tanto se RESUELVE: DEJAR sin efecto, los TITULOS [sic] DE CREDITO [sic] emitidos con fecha treinta de julio de dos mil quince signados con los siguientes números: 2323222 por un valor de US \$ 2548,10, 2323392 por un valor de US \$ 2548,10, 2323379 por un valor de US \$ 2548,10, 2323217 por un valor de US \$ 2548,10, 2323229 por un valor de US \$ 2548,10, 2323339 por un valor de US \$ 2548,10, 2323729 por un valor de US \$ 2548,10, 2323216 por un valor de US \$ 2548,10, 2323214 por un valor de US \$ 1755,10, 2323715 por un valor de US \$ 2548,10, 2324806 por un valor de US \$ 2548,10, 2323215 por un valor de US \$ 1755,10 respectivamente.- La Comisaria de Ornato del GAD de Loja podrá cobrar los valores por ocupación de la vía pública, respetando la normatividad aplicable al caso y el derecho a la igualdad de los ocupantes o arrendatarios de la misma.

- 20.** De acuerdo con la parte dispositiva de la sentencia cuyo cumplimiento se exige, citada en el párrafo anterior, se resolvió dejar sin efecto los títulos de crédito impugnados, señalando que el Municipio de Loja podía emitir nuevos títulos por concepto del uso de vía pública en respeto del ordenamiento jurídico y del derecho a la igualdad. De esta forma, la sentencia no impedía a la entidad demandada, de forma absoluta, la emisión de nuevos títulos.
- 21.** Luego se debe examinar si los nuevos títulos reproducen, de modo evidente, las vulneraciones de derechos identificadas en los anteriores títulos, de forma tal que impliquen un incumplimiento de la sentencia.
- 22.** Al respecto, en primer lugar, se verifica que los nuevos títulos no son iguales a los que fueron dejados sin efecto. Así, por ejemplo, su valor corresponde a la mitad de los títulos previos⁴.
- 23.** Luego, en la parte dispositiva de la sentencia se dispuso que una eventual nueva emisión de títulos debería respetar las normas jurídicas aplicables al caso, en congruencia con su parte considerativa en que se establecieron vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación

⁴ Hojas 50 y 51 del expediente constitucional.

(ver párr. 19 *supra*). Así, la sentencia cuyo cumplimiento se exige no estableció ningún parámetro concreto que pueda examinarse en este tipo de acciones.

24. De manera similar, tampoco cabe examinar si los nuevos títulos vulneraron el derecho a la igualdad (al que se refiere tanto la parte considerativa como la resolutive de la sentencia, como se puede verificar en el párr. 19 *supra*) por la generalidad del parámetro incluido en la sentencia cuyo cumplimiento se exige y considerando que los accionantes no otorgaron ningún elemento de juicio que permita plantearse un eventual incumplimiento en relación a este aspecto.
25. En consecuencia, se descarta el alegado incumplimiento de sentencia materia de esta acción.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la acción de incumplimiento identificada con el N.º 34-16-IS.
2. 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 (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 34-16-IS/21

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Introducción

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 31 de marzo de 2021, aprobó la sentencia N°. 34-16-IS/21, misma que resolvió la demanda de acción de incumplimiento de la sentencia de 30 de octubre de 2015 de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, emitida dentro del proceso N.º 11333-2015-04344, presentada por los señores Juana Blanca Guamán Lozano, Lauro Fabricio Macas Cuenca, Jenny Elizabeth Macas Cuenca, Edison Graniso Carrión Capa, Diego Armando Japón Viñamagua, Rita Matilde López Romero, Libia Elvira Carrión Medina, Lorgia Marlene Buri Guamán, Carina del Cisne Cuenca Guachichulca, Isabel María Condoy Nagua, María Vicenta Seraquive Condoy y María Dolores Vallejo Llango (“accionantes”).
2. Respetando la fundamentación contenida en la sentencia en cuestión, se emite el presente voto concurrente.

II. Objeto del voto concurrente

3. Los señores Juana Blanca Guamán Lozano, Lauro Fabricio Macas Cuenca, Jenny Elizabeth Macas Cuenca, Edison Graniso Carrión Capa, Diego Armando Japón Viñamagua, Rita Matilde López Romero, Libia Elvira Carrión Medina, Lorgia Marlene Buri Guamán, Carina del Cisne Cuenca Guachichulca, Isabel María Condoy Nagua, María Vicenta Seraquive Condoy y María Dolores Vallejo Llango presentaron una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (“GAD de Loja”), por emitir títulos de crédito por concepto de uso de la vía pública, mismos que habrían vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad y al debido proceso en la garantía a la motivación y a la defensa.
4. Mediante sentencia de 30 de octubre de 2015, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja aceptó la acción de protección, al haber identificado una vulneración a la igualdad, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía a la motivación. En su parte dispositiva, estableció que:

se acepta el recurso de apelación y en consecuencia se REVOCA la sentencia subida en grado. Por lo tanto se RESUELVE: DEJAR sin efecto, los TITULOS [sic] DE CREDITO [sic] emitidos con fecha treinta de julio de dos mil quince signados con los siguientes números: 2323222 por un valor de US \$ 2548,10, 2323392 por un valor de US \$ 2548,10, 2323379 por un valor de US \$ 2548,10, 2323217 por un valor de US \$ 2548,10, 2323229 por un valor de US \$ 2548,10, 2323339 por un valor de US \$ 2548,10, 2323729 por un valor de US \$ 2548,10, 2323216 por un valor de US \$

2548,10, 2323214 por un valor de US \$1755,10, 2323715 por un valor de US \$ 2548,10, 2324806 por un valor de US \$ 2548,10, 2323215 por un valor de US \$ 1755,10 respectivamente.- La Comisaria de Ornato del GAD de Loja podrá cobrar los valores por ocupación de la vía pública, respetando la normatividad aplicable al caso y el derecho a la igualdad de los ocupantes o arrendatarios de la misma.

5. De acuerdo con los accionantes, el GAD de Loja dejó sin efecto los títulos impugnados, sin embargo emitió nuevos con el fin de cobrar los valores por ocupación de la vía pública. Desacatando la sentencia, pues los títulos nuevos no fueron emitidos en observancia a los derechos a la igualdad, debido proceso y seguridad jurídica. En este sentido, solicitan que:

[...] una vez dado el trámite correspondiente se disponga a la parte accionada el cumplimiento integral de la sentencia de segunda instancia referida [...] para lo cual se dispondrá que se den de baja los nuevos títulos emitidos, en base a la sentencia y se cumpla el régimen regular para el establecimiento y cobro detallado de los valores por concepto de uso de la vía pública que nos corresponde pagar, en igualdad de condiciones y de conformidad con la ordenanza correspondiente.

6. A diferencia del criterio expuesto en los párrafos 21 y 22 de la sentencia N°. 34-16-IS/21, no corresponde examinar si los nuevos títulos reproducen de modo evidente las vulneraciones de derechos identificadas en los anteriores títulos, pues la decisión judicial corrige las vulneraciones generadas por la emisión de los primeros títulos, sin que ello haya limitado o prohibido al GAD de Loja la emisión de nuevos títulos.
7. La emisión de estos nuevos títulos, implicó un nuevo proceso administrativo independiente del anterior. Así, el GAD de Loja conserva la facultad otorgada por la Ley para cobrar los valores por ocupación de la vía pública, mientras la misma no se encuentre prescrita. De tal modo, cualquier defecto que pueda contener un proceso administrativo, debe ser discutido de manera independiente mediante los mecanismos administrativos y judiciales que se encuentren a disposición.
8. En este sentido, al ser estos títulos autónomos e independientes entre ellos, la vía idónea para tratar las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante por la emisión de los nuevos títulos, tuvieron que ser tratadas en una nueva acción de protección en que se analice, exclusivamente, estos nuevos actos administrativos.

**Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL**

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 34-16-IS, fue presentado en Secretaría General el 10 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 20:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL