

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

## CASO 400-24-EP

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

#### SENTENCIA 400-24-EP/24

**Resumen:** Esta sentencia acepta la acción extraordinaria de protección presentada por una entidad pública. La Corte encuentra que la pretensión de la compañía accionante en el proceso de origen fue específica de la vía ordinaria, por lo que la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica al conocer la acción de protección, y al conceder su pretensión.

## 1. Antecedentes

### 1.1 El proceso de origen

1. El 14 de junio de 2023, la compañía Comandita Simple IK Irina Korotkevich y Asociados (“**Comandita**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**Alcaldía de Quito**”). La controversia provino de la expropiación especial de un inmueble de 55.101,33 metros cuadrados en donde alegó no haber recibido el justo precio.<sup>1</sup> La causa se signó con el número 17204-2023-02185.
2. Mediante sentencia de 2 de octubre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), declaró improcedente a la acción de protección.<sup>2</sup> La Comandita interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> La Comandita relató haber sido propietaria de un terreno urbano ubicado en Turubamba, al sur de Quito. Alegó que, en 2018, la Alcaldía de Quito declaró la expropiación especial del predio, por encontrarse en un asentamiento humano de hecho y consolidado. La Comandita sostuvo que, por cuanto no ha recibido un justo precio, la municipalidad socavó su derecho a la propiedad y la seguridad jurídica. Como pretensión, solicitó que la Alcaldía de Quito pague el justo precio.

<sup>2</sup> La jueza de la Unidad Judicial reconoció que el Estado puede expropiar inmuebles por razones de interés público. En tal virtud, determinó que la Alcaldía de Quito está llevando a cabo el proceso expropiatorio en observancia con la normativa vigente y que este aún sigue en trámite. Además, concluyó que la Comandita pretende desnaturalizar la acción de protección al someter temas de legalidad en la esfera constitucional.

3. Mediante sentencia de 12 de diciembre de 2023, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y ordenó a la Alcaldía de Quito que pague el avalúo comercial del inmueble.<sup>3</sup> La Alcaldía de Quito presentó un recurso de ampliación, en el que solicitó que aclare que quienes deben realizar el pago del justo precio son los adjudicatarios, y no la municipalidad. El 11 de enero de 2024, la Corte Provincial rechazó este recurso.

## 1.2 Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 5 de febrero de 2024, la Alcaldía de Quito (“**entidad accionante**”) propuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de diciembre de 2023 (“**sentencia impugnada**”) y el auto de 11 de enero de 2024.
5. El 29 de febrero de 2024, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 22 de marzo de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión<sup>4</sup> admitió la demanda, recomendó el adelanto cronológico del caso y dispuso a la Corte Provincial que presente su informe de descargo. El 9 de abril de 2024, la Comandita presentó sus argumentos. La Alcaldía de Quito también presentó argumentos mediante escrito de 25 de junio de 2024. El 14 de agosto de 2024, el señor Oswaldo Quito Ulloa presentó un *amicus curiae*.
6. En sesión de 13 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el adelanto cronológico de la causa. El 15 de octubre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

## 2. Competencia

7. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional.

---

<sup>3</sup> La Corte Provincial determinó la existencia de una vulneración al derecho de la propiedad, por cuanto resulta irrazonable que la Alcaldía de Quito haya declarado la utilidad pública hace cinco años, pero que, hasta ahora, no se haya pagado el justo precio. Además, determinó que la resolución no se encuentra suficientemente motivada, por cuanto no define una justa valoración, plazo a pagar y otros criterios imperativos de una resolución de expropiación. Por ello, concluyó la vulneración del derecho de la propiedad y seguridad jurídica de la Comandita.

<sup>4</sup> El tribunal de admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz.

### 3. Alegaciones de los sujetos procesales

#### 3.1 De la Alcaldía de Quito

8. La entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada<sup>5</sup> socavó su derecho a la seguridad jurídica y la garantía de la motivación.
9. Sobre la seguridad jurídica, la municipalidad indica que el predio materia de la controversia fue objeto de una expropiación especial. En ese sentido, la administración pública no tiene interés directo y tampoco se benefició del inmueble, pues el dominio lo adquirieron terceros adjudicatarios, no la Alcaldía. De esta forma, afirma que el artículo 596 del COOTAD “es claro al disponer que [la Alcaldía de Quito] no realizará ningún pago, por cuanto quienes deben pagar el justo precio son los adjudicatarios de los lotes de terreno”.<sup>6</sup> Sin embargo, a pesar de que existe la prohibición expresa de que la municipalidad pague el justo precio -pues por el tipo de procedimiento no es el obligado al pago- la sentencia impugnada dispuso precisamente aquello. Ello conlleva una vulneración a la norma clara, previa y pública del artículo 596 del COOTAD.
10. Sobre la motivación, la Alcaldía de Quito planteó tres cargos:
- 10.1***Primero*, relató que, a lo largo del juicio, la Alcaldía de Quito explicó que la expropiación especial sigue un procedimiento distinto a la expropiación ordinaria, y que su expropiación fue realizada al amparo del artículo 596 del COOTAD. A pesar de esto, sostiene que la Corte Provincial omitió realizar este análisis.
- 10.2***Segundo*, arguyó que la sentencia impugnada adolece de inatención, por cuanto determinó, por un lado, la existencia de una vulneración por la falta de un justo precio; y por otro, reconoció que existe un procedimiento específico para esta pretensión reglada en el artículo 596 del COOTAD. De este modo, afirmó lo siguiente:

Los jueces de la [Corte Provincial] manifestaron que se vulneró [sic] derechos constitucionales del legitimado activo, en razón de que no se ha realizado un pago justo, a sabiendas de que existe un procedimiento específico, y que la norma lo prevé, siendo la expropiación especial estrictamente establecida en el artículo 596 del COOTAD [...]

<sup>5</sup> Si bien la entidad accionante también identificó al auto que rechaza la ampliación como decisión impugnada, su demanda no contiene ningún cargo al respecto, por lo que este Organismo analizará exclusivamente la sentencia impugnada.

<sup>6</sup> Esta regulación también consta en otros cuerpos normativos como la Ordenanza Metropolitana 0055, la LOSNCP y el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

en este caso específico, existe una norma clara, previa y pública, que establece cual es el procedimiento de una expropiación especial, y por supuesto establece quien debe cancelar, por tanto, la sentencia es insuficiente.

**10.3** *Tercero*, sostuvo que la motivación de la sentencia es insuficiente, por cuanto no explica la pertinencia de la aplicación de normas a los antecedentes de hecho. En sus palabras:

los jueces de la [Corte Provincial], en la sentencia impugnada, disponen el pago del valor del avalúo comercial y no explican la pertinencia de su aplicación de las normas a los antecedentes de hecho.

**11.** Debido a las razones anteriores, la entidad accionante refiere que “el análisis realizado en la sentencia es inejecutable”, ya que:

los jueces de la [Corte Provincial] confunden el procedimiento de una “expropiación ordinaria” por una “expropiación especial”, y por ende ordenan que el pago lo realice [la Alcaldía de Quito], por tanto el bien pasaría hacer [sic] parte de los bienes de la municipalidad y no de los poseedores de buena fe, que se encuentran por más de 20 años, lo cual genera no solo una problemática jurídica sino social.

**12.** Finalmente, la Alcaldía de Quito sostuvo que la Corte Provincial desconoció que existe un procedimiento específico para la expropiación especial en el artículo 596 del COOTAD.

**13.** Por los alegatos expuestos, la entidad accionante solicita que la Corte declare que la sentencia es violatoria a derechos constitucionales y que inadmita la acción de protección del proceso de origen.

**14.** En su escrito de 25 de junio de 2024, la Alcaldía de Quito agregó que la sentencia impugnada vulneró la garantía de una “correcta motivación”, al confundir una expropiación ordinaria de una expropiación especial.

### **3.2 De la Comandita**

**15.** En su escrito de 19 de abril de 2024, la Comandita sostiene que, más allá del tipo de expropiación, nunca se realizaron acercamientos para determinar el valor de la expropiación, ni ha recibido el pago del justo precio.

### 3.3 De la Corte Provincial

16. Por más que fueron notificados con el auto de 22 de marzo de 2024, ninguno de los jueces de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.

### 3.4 Del *amicus curiae*

17. En su *amicus curiae* presentado el 14 de agosto de 2024, el señor Oswaldo Quito Ulloa sostuvo que los posesionarios han pagado por los lotes en el predio, sin que se les hayan entregado escrituras. Ello configuraría un enriquecimiento injusto de la Comandita.

## 4. Delimitación de problemas

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por el accionante. Estas son las acusaciones que los accionantes dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho constitucional.<sup>7</sup>
19. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 8, la entidad accionante sostiene una vulneración a la seguridad jurídica por la inobservancia del artículo 596 del COOTAD, sin explicar su trascendencia constitucional. Empero, en una acción extraordinaria de protección no corresponde la revisión de la incorrecta aplicación de normas infra constitucionales. Por ello, la Corte se abstiene de realizar consideraciones sobre este cargo, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
20. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 14, este fue introducido posterior a la admisión del caso. Sin embargo, no es posible introducir cargos adicionales pues la competencia para conocer esta garantía se delimita con la demanda.<sup>8</sup> Por ello, la Corte se abstiene de realizar consideraciones sobre este argumento.
21. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 12 y a lo que se expone en gran parte de la demanda, la entidad accionante sostiene que la expropiación especial tiene su cauce en un procedimiento específico, y por ello solicita que se inadmita la acción de protección. Por lo tanto, el argumento de la Alcaldía de Quito se centra en que la vía constitucional no habría sido adecuada. En aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte plantea el

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 295-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 25.

siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, al conocer una controversia que corresponde a la vía ordinaria?**

22. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 100.1, la Alcaldía de Quito sostiene que la Corte Provincial omitió pronunciarse respecto de que la expropiación especial es distinta a la ordinaria. En aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte se plantea a continuación el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada incurre en una incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre el cargo referente a que una expropiación especial es distinta a una ordinaria?**
23. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 10.1, la entidad accionante argumentó una inatención de la Corte Provincial, por cuanto, por un lado, concluyó que la Alcaldía de Quito vulneró derechos al no haber pagado el justo precio; y por otro lado, que en la expropiación especial quien paga el justo precio no es la entidad pública. Se observa que el cargo se centra en señalar una posible contradicción entre las premisas, por lo que, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia incurre en una incoherencia lógica, por cuanto contendría dos premisas contradictorias entre sí?**
24. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 10.3, la entidad accionante alegó una motivación insuficiente, por cuanto la Corte Provincial no explicó la fundamentación jurídica para disponer el pago del avalúo comercial del inmueble. La Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada contiene una motivación insuficiente sobre la medida de reparación del pago del avalúo comercial del inmueble?**
25. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 11, la Alcaldía de Quito sostiene que la sentencia sería inejecutable, pues, al realizar el pago, el inmueble pertenecería a la Alcaldía de Quito y no a los poseedores. En aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial socavó el derecho a la tutela judicial efectiva, al haber emitido una sentencia inejecutable?**
26. Cabe precisar que, en caso de encontrar una respuesta afirmativa al primer problema jurídico, implicaría que la acción de protección de origen sería improcedente. Por lo mismo, carecería de sentido analizar el resto de problemas jurídicos, pues no tendría la potencialidad de vulnerar otros derechos constitucionales. Por ende, esta sentencia

resolverá primero el problema jurídico precedente, y únicamente de no identificar una vulneración, continuará con la resolución de los demás problemas jurídicos.<sup>9</sup>

## **5. Análisis**

### **5.1.¿La Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, al haber resuelto una controversia que corresponde a la vía ordinaria?**

- 27.** La Corte Constitucional ha considerado que los jueces constitucionales deben realizar un análisis de la procedencia de la acción de protección.<sup>10</sup> De no hacerlo, permitirían que las acciones de protección reemplacen las instancias ordinarias.<sup>11</sup> Ello implicaría una inobservancia del artículo 40 de la LOGJCC, que establece que la acción de protección se podrá presentar ante la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado.<sup>12</sup>
- 28.** Según la jurisprudencia de esta Corte, un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria.<sup>13</sup> Por ello, cabe revisar si la Corte Provincial conoció una pretensión que corresponde a la esfera constitucional, o por el contrario, esta es específica de la vía ordinaria.
- 29.** Una vez revisada la acción de protección, la pretensión de la Comandita fue la siguiente:
- Que [la Alcaldía de Quito] cumpla con la obligación jurídica de **cancelar el justo precio** que se desprenda del cálculo actualizado por el concepto de la expropiación del predio. (énfasis añadido)
- 30.** La pretensión de la Comandita está relacionada con el derecho a la propiedad, por no haber recibido un justo precio posterior a la expropiación. Al respecto, la propiedad en su dimensión constitucional se transgrede en los casos de confiscación, esto es, la limitación de un derecho de propiedad por parte del Estado sin un proceso expropiatorio.<sup>14</sup> De ahí que lo relativo al pago de justo precio o cuantificación del monto a recibir dentro de una

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 29.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 44.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 54.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párrs. 46 y 47.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25: “los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis [...] en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía. Estos supuestos se presentan cuando ‘es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria’”.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 57.

expropiación no corresponden a la vía constitucional, salvo que revistan de un elemento de gravedad.<sup>15</sup>

31. Ello no ocurre en el caso *in examine*. Tal como lo reconocen las partes y la Corte Provincial, la Alcaldía de Quito sí inició un proceso de expropiación y declaró la utilidad pública del predio. Entonces, la controversia sometida a la Corte Provincial no fue el inicio de un proceso expropiatorio, sino el pago del justo precio. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ya ha establecido que la determinación del justo precio no corresponde a la esfera constitucional,<sup>16</sup> pues se ha señalado que: **“la determinación del justo precio del predio, ordenada en las sentencias impugnadas, tampoco responde a la esfera constitucional [...] Con ello, desconocieron la finalidad de las garantías jurisdiccionales determinada en el artículo 6 de la LOGJCC, invadiendo las atribuciones de la justicia ordinaria para resolver las controversias relacionadas con presuntos vicios en resoluciones de autoridades públicas”**
32. Todo lo anterior deja en evidencia que dentro de este caso la pretensión de la Comandita fue de una especificidad que debe ser tratada en la vía ordinaria.
33. Por ende, la Corte Provincial debió declarar improcedente a la acción de protección. En vez de aquello, dicha autoridad (i) conoció una pretensión que reflejaba que la controversia no entraba en la esfera constitucional, y (ii) concedió la solicitud de la Comandita respecto a que se pague el justo precio. Si bien la sentencia impugnada concede “el valor del avalúo comercial”, este rubro es –de facto– un justo precio, lo cual no corresponde ordenar en una acción de protección, como se explicó en párrafos previos.
34. A la luz de la jurisprudencia de esta Corte, las autoridades judiciales vulneran la seguridad jurídica al aceptar una garantía jurisdiccional, a pesar de su manifiesta improcedencia,<sup>17</sup> pues estarían inobservando los artículos 40<sup>18</sup> y 42<sup>19</sup> de la LOGJCC. Por ello, la Corte

<sup>15</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 57. La Corte identifica que la controversia de origen no cumple ningún criterio de gravedad, pues (i) el accionante no se encuentra en una condición de vulnerabilidad, por ser una persona jurídica, ni tampoco (ii) existe un grado elevado de invasión a la esfera de los derechos, por cuanto el caso no se refiere a una falta de expropiación como tal, sino a una expropiación deficiente.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 75 y 78.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 38.

<sup>18</sup> LOGJCC, artículo 40: “La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: [3] Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

<sup>19</sup> LOGJCC, artículo 42: “La acción de protección de derechos no procede: [4] Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

Provincial vulneró la seguridad jurídica de la Alcaldía de Quito, al no haber declarado la improcedencia de la acción de protección.

35. Tal como fue advertido en el párrafo 25, y visto que la acción de protección fue manifiestamente improcedente, la Corte se abstiene de resolver el resto de problemas jurídicos.

## **6. Reparación**

36. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
37. La reparación usual a una vulneración de derechos constitucionales cometida por una autoridad judicial es el reenvío, para que una nueva autoridad resuelva nuevamente la acción de protección. Sin embargo, el reenvío resulta inoficioso cuando la sentencia de acción extraordinaria de protección determina en su totalidad el contenido que debería tener la futura decisión del juez ordinario.<sup>20</sup>
38. Ello es justamente lo que ocurre en el presente caso. La sección anterior concluyó que la controversia era manifiestamente improcedente en acción de protección, por versar sobre asuntos de mera legalidad. En tal sentido, la resolución del caso de origen ha sido reducido a una solución: declarar la manifiesta improcedencia de la acción de protección.
39. Así, la forma correcta de reparar el presente caso es dejar sin efecto la sentencia de la Corte Provincial y declarar la manifiesta improcedencia de la acción de protección.
40. También cabe llamar la atención a los jueces que conformaron la Corte Provincial (Cenia Vera Cevallos, Edi Villa Cajamarca y Oswaldo Almeida Bermeo), por haber resuelto sobre un tema de mera legalidad.
41. Finalmente, considerando que la sentencia impugnada vulnera derechos constitucionales, todas las actuaciones que se originaron a partir de dicha decisión (por ejemplo, la cuantificación de daños) también quedan insubsistentes.

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

## **7. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional, esta Corte resuelve:

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **400-24-EP**.
- 2. Declarar** que la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica.
- 3. Dejar** sin efecto la sentencia de 12 de diciembre de 2023 de la Corte Provincial y declarar la manifiesta improcedencia de la acción de protección. También dejar insubsistente la cuantificación de daños ordenada en la sentencia impugnada.
- 4. Llamar** la atención a los jueces Cenía Vera Cevallos, Edi Villa Cajamarca y Oswaldo Almeida Bermeo, por haber resuelto en acción de protección un tema de mera legalidad. Se dispone al Consejo de la Judicatura a registrar este particular en la hoja de vida de los operadores de justicia, e informar a la Corte sobre el cumplimiento de esta medida.
- 5.** Notifíquese 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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 400-24-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado a la sentencia 400-24-EP/24 aprobada por el Pleno del Organismo en sesión de 28 de noviembre de 2024. La sentencia aceptó la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el Municipio de Quito, al considerar que se violó el derecho a la seguridad jurídica porque la acción de protección de origen era improcedente y trataba un asunto de “mera legalidad”. No estoy de acuerdo con la decisión ni con la argumentación de la sentencia. A mi criterio, en el marco de una acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional no tiene competencia para revisar la procedencia de las garantías jurisdiccionales de origen a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica. Aquello desnaturaliza el objeto y el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección e invade las atribuciones de las y los jueces de instancia.
2. La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional cuyo objeto es reparar las violaciones de derechos causadas por sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Esta garantía no constituye una instancia adicional y se caracteriza por su naturaleza extraordinaria, que permite revocar excepcionalmente decisiones revestidas de cosa juzgada material. El carácter extraordinario de esta acción obliga a la Corte Constitucional a autorestringirse al conocer esta garantía, sin que le corresponda corregir todo error judicial. Si el rol de la Corte Constitucional consistiera en revisar la corrección de toda decisión impugnada, entonces se convertiría en la última instancia de todos los procesos jurisdiccionales del país, desvirtuando sus propias competencias y las atribuciones de las y los jueces de instancia.
3. En recientes votos particulares,<sup>1</sup> he manifestado mi preocupación de que la jurisprudencia de la Corte a través del análisis de la violación del derecho a la seguridad jurídica está tendiendo a corregir errores judiciales con independencia de su gravedad. El alcance de este derecho y su análisis por parte de la Corte ha variado con el paso del tiempo:

---

<sup>1</sup> Véanse los votos particulares a las sentencias 797-20-EP/24, 2539-18-EP/24 y 1692-21-EP/24.

- 3.1.** Entre 2008 y 2018, el derecho a la seguridad jurídica se utilizaba como un comodín que permitía a la Corte pronunciarse sobre los errores cometidos en distintos tipos de procesos y, en particular, sobre la forma en que las y los jueces aplicaban las normas en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento.
- 3.2.** Desde 2019, la Corte restringió el alcance de este derecho, estableciendo que este no le permite pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales,<sup>2</sup> desarrollando requisitos taxativos para el control de mérito del proceso de origen<sup>3</sup> y corrigiendo únicamente errores judiciales inaceptables que desnaturalizan las garantías jurisdiccionales.<sup>4</sup> En este sentido, la sentencia 1679-12-EP/20 señaló que “el andamiaje constitucional ecuatoriano exige a la Corte limitar su actuación y solo intervenir en aquellos casos excepcionales en los cuales pueda concluir que ha existido una actuación arbitraria por parte de la autoridad judicial que constituya una desnaturalización manifiesta y evidente de la acción de protección y atente contra el objeto mismo de esta garantía”.<sup>5</sup>
- 3.3.** La jurisprudencia reciente de la Corte ha declarado la violación del derecho a la seguridad jurídica no solo en casos de desnaturalización, sino en casos de manifiesta improcedencia<sup>6</sup> e incluso en casos de mera improcedencia como ocurrió en la sentencia 400-24-EP/24. Esto abre la puerta para que el derecho a la seguridad jurídica se convierta nuevamente en el comodín para que la Corte corrija todo error judicial, sin importar su gravedad, y se convierta en un tribunal de alzada.
- 4.** La sentencia 400-24-EP/24 declaró la violación del derecho a la seguridad jurídica al considerar que la pretensión del pago del justo precio, en el marco de una expropiación, es ajena a la esfera constitucional. Para llegar a esta conclusión, la sentencia revisó la procedencia de la acción de protección, señaló que esta era “manifiestamente improcedente” y calificó el conflicto como uno de “mera legalidad”.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en las sentencias 1763-12-EP/20 y 1593-14-EP/20, se señaló que a la Corte Constitucional “no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.

<sup>3</sup> Estos requisitos fueron desarrollados en la sentencia 176-14-EP/19.

<sup>4</sup> La Corte ha encontrado una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que violó la seguridad jurídica, entre otras, en las siguientes sentencias: 1357-13-EP/20, 304-13-EP/20, 481-14-EP/20, 1101-20-EP/22, 1329-12-EP/22, 410-22-EP/22, 446-19-EP/24 y 180-22-EP/24.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 83.

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias 797-20-EP/24, 2731-23-EP/24, 2539-18-EP/24 y 1692-21-EP/24.

5. No considero que exista justificación suficiente para afirmar que la conducta de los jueces fue arbitraria porque la pretensión era específica de la vía ordinaria y la acción era “manifiestamente improcedente”. La sentencia desconoce que, en los procedimientos de expropiación, el pago del precio es un requisito necesario para que no exista confiscación. Por tanto, si se ha privado de la propiedad a una persona sin una indemnización, la garantía adecuada bien puede ser la acción de protección.<sup>7</sup> Lo que no corresponde resolver a través de una acción de protección es el monto de dicho precio, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte.<sup>8</sup>
6. Tan claro es que la pretensión no era exclusiva de la vía ordinaria y que la acción no era “manifiestamente improcedente”, que el Municipio de Quito en ningún momento alegó que existía una vía adecuada y eficaz distinta de la constitucional para resolver el caso. Sus cargos en la demanda de acción extraordinaria de protección consistieron en que los jueces confundieron las figuras de la expropiación y la expropiación especial regulada en el COOTAD. El Municipio de Quito estaba inconforme con la decisión de los jueces y pretendía que la Corte revise si correspondía una expropiación ordinaria o una especial, lo cual escapa de la competencia de la Corte en el marco de la acción extraordinaria de protección.
7. Como se desprende de los argumentos de la demanda expuestos en el párrafo anterior, ni siquiera existía un cargo que alegue una presunta desnaturalización o una manifiesta improcedencia de la acción y, a pesar de ello, en contravención a la naturaleza extraordinaria de la acción extraordinaria de protección, en la sentencia 400-24-EP/24 la Corte decidió revisar la procedencia de la garantía de origen (incluyendo la “constitucionalidad” y “legalidad” del conflicto) y declarar la violación del derecho a la seguridad jurídica, pese a que no existía una conducta judicial arbitraria que haya desnaturalizado la acción de protección. A través de esta sentencia, la Corte actuó como un tribunal de alzada y, en mi criterio, desconoció el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección.
8. En definitiva, considero que la sentencia 400-24-EP/24 realizó un análisis de mera procedencia de la acción de protección e invadió las competencias de los órganos

---

<sup>7</sup> Como se señaló en la sentencia 176-14-EP/19, párr. 73, “el artículo 323 de la CRE establece que las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o de interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago. *Contrario sensu*, **sin** la correspondiente declaratoria de utilidad pública y **pago, la intromisión a la propiedad de una persona se tornaría en una práctica estatal inconstitucional y confiscatoria**” (énfasis añadido).

<sup>8</sup> En la sentencia 180-22-EP/24, párr. 75, se estableció que la determinación del justo precio no corresponde a la esfera constitucional.

jurisdiccionales de instancia. Esta sentencia refleja una preocupante tendencia en la jurisprudencia de la Corte de volver a utilizar el derecho a la seguridad jurídica como un comodín para corregir cualquier error judicial, desvirtuando el rol que la Constitución asigna a la Corte Constitucional.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 400-24-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 400-24-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada por mayoría, en la sentencia 400-24-EP/24, aprobada en la sesión de Pleno de 28 de noviembre de 2024.
2. En sentencia de mayoría, la Corte resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección de la Alcaldía de Quito (“**entidad accionante**”) al considerar que la sentencia de 12 de diciembre de 2023 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) en el juicio 17204-2023-02185, vulneró el derecho a la seguridad jurídica al conceder la demanda de acción de protección cuya pretensión era manifiestamente improcedente.
3. Las razones por las que formulo el presente voto salvado radica en dos cuestiones. Por un lado, considero que la sentencia analiza un problema jurídico que no se desprende de los argumentos de la entidad accionante. Por otro lado, considero que, para llegar a determinar la manifiesta improcedencia de la acción de protección, en este caso, debía realizarse un análisis del mérito de caso. A continuación, desarrollaré las razones antes expuestas.

**1. Sobre la formulación del problema jurídico**

4. Una de las razones de voto salvado es por la formulación del problema jurídico. En la sentencia de mayoría, la Corte procedió a plantear, bajo la lógica del principio *iura novit curia*, la siguiente pregunta: ¿La Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, al conocer una controversia que corresponde a la vía ordinaria?
5. Al respecto, considero que este problema jurídico no debía ser formulado de esta forma. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)<sup>1</sup> que le permitan analizar la violación de derechos.

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr.18.

6. En su demanda, los accionantes argumentan que la sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto no se distinguió que en el caso existió una expropiación especial del predio de la compañía Comandita Simple IK Irina Korotkevich y Asociados (“**Comandita**”). Señalan que no existió una debida aplicación del artículo 596 del COOTAD por parte de la Corte Provincial pues ordenó el pago del justo precio del bien inmueble sin considerar las condiciones particulares de la expropiación especial a la que hace referencia la norma antes mencionada.
7. Sobre la base de este cargo, considero que el problema jurídico que se debía formular giraba en torno a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia del contenido del artículo 596 del COOTAD más no sobre si la controversia debía ser analizada a través de la vía ordinaria. En esa medida, pese a estar de acuerdo con la posibilidad de que se planteen los problemas jurídicos a través del uso del principio *iura notiv curia*, desde mi punto de vista, en este caso no correspondía hacerlo porque la alegación de la entidad accionante no se refería a si la demanda era o no susceptible de ser analizada por la vía ordinaria. Por ende, discrepo en este caso con el problema jurídico planteado.

## **2. Sobre la manifiesta improcedencia de la acción de protección**

8. Otra razón por la que formulo el presente voto salvado es que, a mi parecer, no se podía determinar la manifiesta improcedencia de la acción de protección sin antes realizar un análisis del mérito del caso.
9. Para contextualizar el presente voto, es necesario hacer un recuento de los hechos del caso. Al respecto, el 14 de junio de 2023, la Comandita presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**Alcaldía de Quito**”). La controversia provino de la expropiación especial de un inmueble de 55.101,33 metros cuadrados ubicado en Turubamba, en el sur de Quito, en donde existía un asentamiento humano de hecho y consolidado. La Comandita alegó no haber recibido el justo precio por la expropiación del bien inmueble.
10. Al respecto, el voto de mayoría realizó el siguiente análisis: (i) afirmó que la pretensión de la entidad accionante se relacionaba con el derecho a la propiedad; (ii) determinó que el derecho a la propiedad se transgrede únicamente cuando existe una limitación del derecho sin que exista un proceso expropiatorio; (iii) argumentó que lo relativo al pago del justo precio o cuantificación del monto a recibir dentro de una expropiación no le corresponde a la vía constitucional, salvo que exista un elemento de gravedad; (iv)

sostuvo que en el caso no existen elementos de gravedad que haga procedente la acción de protección de la Comandita; y, (v) por lo tanto, concluyó que la acción era manifiestamente improcedente.

11. Sobre la base de lo mencionado, se observa que el voto de mayoría no analizó la decisión impugnada en sí mismo. Su análisis se encaminó a analizar los hechos que dieron origen a la acción de protección más no la actuación de la judicatura accionada. Es decir, el proyecto terminó por realizar un examen de mérito del caso.
12. Cabe destacar que, según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, el objeto de la acción extraordinaria de protección es la tutela del debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en **sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial**.
13. En ese marco, la Corte ha señalado que en esta garantía le corresponde realizar un control de la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional para verificar si se vulneraron derechos en el marco del proceso.<sup>2</sup> La Corte también ha señalado que en esta acción no constituye una nueva instancia de las decisiones jurisdiccionales adoptadas por los jueces inferiores.<sup>3</sup>
14. Según la Corte “esto se debe a que su naturaleza procesal obedece propiamente a una acción y no a un recurso porque, a diferencia de los recursos, la acción extraordinaria de protección activa un nuevo proceso para satisfacer una pretensión jurídica autónoma y distinta a la controvertida en el proceso originario”.<sup>4</sup> Ahora, esto no quiere decir que en ciertos casos, la Corte pueda examinar los hechos que dieron origen a la garantía jurisdiccional.
15. En esa medida, la Corte estableció requisitos específicos para proceder con ese examen, los cuales se detallan a continuación:
  - (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, lo cual es propio de la acción extraordinaria de protección;
  - (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 la Corte para su revisión.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 47.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid, párr. 48.

(iv) Que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.<sup>5</sup>

**16.** Sobre la base de estos requisitos, a mi consideración, previo a que se determine que la pretensión de la Comandita era manifiestamente improcedente, la Corte debía analizar si es que la decisión impugnada vulneraba algún derecho constitucional. Posteriormente, de encontrar una vulneración de derechos, debía verificar si la causa cumplía con los requisitos expuestos en el párrafo *ut supra*; y, solo en caso de verificar que la causa cumplía con dichos requisitos, la Corte era competente para analizar los hechos de origen del caso y, en consecuencia, determinar la manifiesta improcedencia de la acción de protección.

**17.** Por todo lo expuesto, no comparto con que el voto de mayoría haya declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica basándose únicamente en las consideraciones sobre la manifiesta improcedencia de la acción, sin realizar un análisis de fondo del caso. Sin perjuicio de lo anterior, como señalé, también considero que la causa debía ser abordada a través de otro problema jurídico por los cargos presentados en la demanda.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55 y 56.

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 400-24-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 18:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**