

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2024

CASO 102-23-IS

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

SENTENCIA 102-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente una demanda de acción de incumplimiento, mediante la que se exige el cumplimiento de una sentencia dictada en un proceso de acción de protección, al verificar que la medida fue cumplida de manera defectuosa, por tardía.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 21 de enero de 2022, el señor Fabián Roger Heras Tito (“**actor**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja (“**GAD de Loja**” o “**Municipio**”). La acción se presentó por cuanto —alegó el actor— al procurar entrar a un predio de su propiedad se encontró que este había sido rodeado con cercas instaladas por el Municipio.
2. Al respecto, comenta, funcionarios del Municipio habrían establecido que —al ostentar la propiedad de los predios colindantes al del actor— se eliminó la vía de acceso a dicho inmueble. A su juicio, esta actuación vulneró sus derechos a la propiedad y al debido proceso. El proceso se signó con el número 11904-2022-00006, y su sustanciación recayó en el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, Provincia de Loja (“**Tribunal de Garantías**” o “**Tribunal**”).
3. En sentencia de 28 de enero de 2022 —notificada el 7 de febrero de 2022— el Tribunal de Garantías resolvió aceptar la acción por considerar que los actos del Municipio habrían vulnerado los derechos del actor. Como medidas de reparación —en lo medular— el Tribunal dispuso que levanten las cercas que impiden el acceso a su predio. Sobre las medidas cautelares solicitadas —que el GAD de Loja entregue la documentación que llevó a la eliminación de la vía de acceso— el Tribunal verificó que esta fue entregada por el Municipio.

4. Inconforme con la decisión anterior, el GAD de Loja interpuso recurso de apelación, cuyo conocimiento recayó en la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala**”). En sentencia de 25 de octubre de 2022, la Sala resolvió rechazar el recurso interpuesto. El actor interpuso recurso de aclaración y ampliación, que fue negado el 29 de noviembre de 2022.
5. El actor, al considerar que no se habría cumplido lo dispuesto en la sentencia, ingresó varios escritos solicitando su cumplimiento. Eventualmente, mediante escrito de 11 de julio de 2023, solicitó al Tribunal de Garantías que eleve su acción de incumplimiento a la Corte Constitucional.

1.2. Del proceso ante la Corte Constitucional

6. El 20 de julio de 2023, el Tribunal remitió a esta Magistratura la acción de incumplimiento de la sentencia de 7 de febrero de 2022, presentada por Fabián Roger Heras Tito (también, “**accionante**”), junto a su informe de descargo. La causa fue signada con el número **102-23-IS**.
7. En sorteo electrónico de 31 de julio de 2023, la sustanciación de la presente causa recayó sobre el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
8. El 19 de febrero de 2024, el accionante presentó un escrito solicitando que se atienda la causa *in examine*.
9. El 30 de agosto de 2024, en atención al orden cronológico de causas, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y dispuso al Tribunal y al GAD de Loja que informen a esta Corte sobre el estado del cumplimiento de la sentencia presuntamente incumplida.

2. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la CRE en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1.1. De la parte accionante

11. En su demanda, el accionante alegó que presentó la acción *in examine* “por cuanto he sido perjudicado debido a que los jueces encargados [a] ejecutar la sentencia, no la han ejecutado de manera integral ni adecuada”. Al respecto, asegura que al evitar el acceso a su predio, lo habrían dejado “sin planificación vial, a pesar de haber adquirido el predio con vía planificada y aprobado frente al terreno”.
12. Aunado a lo anterior, el accionante menciona que “[e]s sorprendente que a pesar de que el Tribunal realiza un análisis previo antes de emitir la sentencia y llega a la conclusión de que [se habrían vulnerado sus derechos] [...] el tribunal pretende que el accionante, la persona cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados, sea responsable de reparar el daño causado por el GADM de Loja”.
13. Más adelante, comenta que:

En la sentencia debería constar expresa mención de las obligaciones individualizadas a cargo del destinatario de la decisión judicial, el GADM de Loja, y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse. Se ha comprobado que las circunstancias del accionante no han cambiado no [sic] mejorado, ya que la medida de reparación dispuesta NO LOGRO [sic] RESTITUIR EL GOCE DEL DERECHO TRANSGREDIDO NI REGRESARLO AL ESTADO ANTERIOR A LA VILNERACIÓN

3.1.2. De la parte accionada

3.1.2.1 GAD de Loja

14. Esta Corte deja constancia que hasta la presente fecha el GAD de Loja no ha presentado el informe que fue solicitado.

3.1.2.2 Tribunal de Garantías Penales

15. Por su parte, el Tribunal de Garantías Penales, en escrito de 31 de julio de 2023, presentó su informe de descargo. Al respecto, en lo medular, manifiesta que: “[e]l accionante está inconforme con el cumplimiento de la sentencia porque pretende que se disponga que el Municipio le realice una *reestructuración o reajuste de terrenos*,

cuestión que no fue dispuesto [sic] en las sentencia [sic] de primera ni de segunda instancia ni tiene relación con los derechos amparados”.

16. Al respecto, establece que —pese a que en la sentencia presuntamente incumplida se habría ordenado la remoción de los cercos que impedían el acceso a su predio— el accionante busca que se inicie un proceso de reestructuración de terrenos. Aquello, de acuerdo al Tribunal, no estuvo dispuesto en la sentencia de 7 de febrero de 2022.
17. Sobre lo anterior, comenta el Tribunal, que: “la acción de protección se concedió por el acceso a la propiedad del actor y no por otras circunstancias relacionadas al uso del suelo”. Por ello, a su criterio, según las normas generales que regulan la reestructuración o reajuste de terrenos —específicamente, los artículos 54 y 55 del COOTAD y los artículos 510 y 511 de la Ordenanza Municipal No. 038-2021— cualquier reestructuración adicional debe ser iniciada por las partes interesadas, incluido el propio actor. Por ello, asegura que el hecho de que el municipio sea colindante con la propiedad del actor no implica que el municipio deba iniciar el trámite de reestructuración por su cuenta, ni lo exime de su responsabilidad de iniciar dicho proceso.

4. Resolución cuyo cumplimiento se demanda

18. El accionante exige el cumplimiento de la sentencia de 7 de febrero de 2022, en la que se resolvió:

Disponer que la entidad accionada, en el término máximo de 08 días, levante las cercas que impiden al accionante acceder a su lote a través de la vía que se encontraba proyectada en la subdivisión que el mismo municipio aprobó, medida que deberá mantenerse hasta que conforme a las normas generales se realice la reestructuración o reajuste de terrenos, en donde se determine la forma de ingreso del accionante a su terreno conforme a la nueva planificación [...]

[Énfasis añadido]

5. Cuestión previa

19. Esta Magistratura ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir los requisitos contenidos en la ley.¹ Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento,

¹ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17. En esta sentencia, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

corresponde determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

20. En este caso, la acción de incumplimiento fue remitida por el Tribunal de Garantías hacia esta Corte a petición del accionante. Así, es preciso que se analice los requisitos legales exigidos para la presentación de esta acción. Por ello, previo a revisar el fondo del caso, esta Magistratura debe responderse si:

5.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento de sentencia a petición de parte?

21. Pues bien, como se mencionó anteriormente, los requisitos para presentar una acción de incumplimiento se encuentran recogidos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).²
22. En concordancia con estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente del proceso, junto a su informe de descargo, a la Corte Constitucional. Dicho requerimiento ha de ser analizado una vez haya transcurrido un plazo razonable para que el juez ejecutor pueda, efectivamente, ejecutar la decisión solicitada. Al respecto, esta Magistratura ha sostenido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda ejecutar su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.³
23. Esta Magistratura ya ha establecido que de aquellos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, pues la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a los juzgadores de instancia que conocieron la garantía accionada. Por lo anterior, es fundamental que todos los jueces de instancia agoten todos los mecanismos a su alcance para la ejecución de dichas sentencias. Solo de forma subsidiaria será esta Corte quien asumirá dicha competencia mediante una acción de incumplimiento.⁴

² Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31

⁴ *Ibid.* párrs., 25 y 27.

24. Al respecto, mediante las sentencias 198-22-IS/24 y 103-21-IS/22, esta Corte estableció, como requisitos, los siguientes:⁵
- 24.1. Impulso:** la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor el cumplimiento de la decisión.
- 24.2. Requerimiento:** más adelante, la persona afectada deberá solicitar al juez ejecutor que remita, junto a su informe de descargo, el expediente del proceso a la Corte Constitucional.
- 24.3. Plazo razonable:** el anterior requerimiento deberá ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional.
25. De no cumplirse cualquiera de los requisitos mencionados *supra* —conforme ha señalado esta Corte— existe razón suficiente para desestimar la acción de incumplimiento. En tales casos, no es necesario emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción, ni sobre las actuaciones del juez ejecutor.
26. De los recaudos procesales se desprende que el accionante ingresó escritos ante el Tribunal de Garantías, solicitando la ejecución de la sentencia presuntamente incumplida:
- 26.1.** El 7 de febrero de 2022 —8 días después de haberse dictado de manera oral la sentencia presuntamente incumplida—el accionante ingresó un primer escrito, solicitando: (i) que ésta se notifique por escrito; (ii) que se otorgue un plazo máximo para el cumplimiento de las medidas por parte del GAD de Loja; y, (iii) que se disponga a la Defensoría del Pueblo el seguimiento de la causa.
- 26.2.** El 23 de junio de 2022, el accionante advirtió que el GAD de Loja no habría cumplido con lo dispuesto en sentencia, y solicitó que se ordene su cumplimiento. Mediante escritos de 27 de junio y 14 de julio del mismo año insistió en aquello.
- 26.3.** Mediante escrito de 22 de julio de 2022 —en respuesta al escrito del GAD de Loja en el que presuntamente informó sobre el cumplimiento de las medidas— el accionante manifestó que la Municipalidad incumplió con la sentencia respecto de:

⁵ CCE, sentencia 198-22-IS/24, 25 de abril de 2024, párr. 22.1-22.3. En esta sentencia, la Corte se refirió también a los requisitos que deben verificarse cuando la acción de incumplimiento se presentó ante la Unidad Judicial ejecutora y no directamente ante la Corte Constitucional.

[Q]ue la entidad accionada, conforme a las normas generales, realice la reestructuración o reajuste de terrenos, en donde se determine la forma de ingreso del accionante a su terreno conforme a la nueva planificación. El GADM de Loja pretende que, al levantar un alambre de púas, se solucione mi problema principal que es, EL NO CONTAR CON PLANIFICACION VIAL EN EL CATASTRO DE VIAS DEL MUNICIPIO.

26.4. Con ello, solicitó que se:

[O]rdene que el GADM de Loja inicie de manera inmediata la reestructuración o reajuste de terrenos, en donde se determine la forma de ingreso a mi terreno conforme a la nueva planificación [...] en el escrito que ingresan presumen haber cumplido a [sic] totalidad con su sentencia, lo cual no es cierto, en su sentencia se ordenó LA APERTURA DE LOS ALAMBRES Y REESTRUCTURACIÓN O REAJUSTE DE TERRENOS.

26.5. El accionante insistió en dicho pedido mediante escritos de 26 de julio y de 9 de agosto de 2022.

26.6. Con escrito de 2 de junio de 2023, el accionante solicitó que se informe sobre la reestructuración de su terreno conforme lo presuntamente ordenado en sentencia. Así, solicitó que se remita el certificado de afectación y licencia urbanística del predio. El accionante insistió en esta solicitud mediante escrito de 9 y 16 de junio de 2023.

26.7. Por su parte, en escrito de 22 de junio de 2023, el accionante solicitó al Tribunal que reevalúe las medidas ordenadas en sentencia. Insistió en este pedido mediante escrito de 5 de julio de 2023.

26.8. Finalmente, el 11 de julio de 2023, presentó la acción de incumplimiento *in examine* ante el Tribunal de Garantías Penales y solicitó que se remita, junto a su informe de descargo, el expediente del proceso a la Corte Constitucional. El Tribunal lo elevó a esta Magistratura mediante auto de 20 de julio de 2023.

27. Desde la notificación de la sentencia presuntamente incumplida —el 7 de febrero de 2022— hasta la presentación del escrito de 11 de julio de 2023 mencionado *supra*, transcurrieron un año y cinco meses. Conforme ha establecido esta Corte, el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, pese a que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o en el plazo establecido en ellas, de ser el caso.⁶ En el caso que

⁶ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

nos ocupa, el hecho de que habría transcurrido más de un año desde la emisión de la sentencia presuntamente incumplida hasta la presentación de la acción de incumplimiento *in examine*, y habiéndose presentado una serie de requerimientos del accionante para que se ejecuten las medidas ordenadas, lleva a esta Magistratura a la conclusión de que, dentro de este caso, ha transcurrido un plazo razonable para la presentación de esta acción de incumplimiento.

28. Esto, a criterio de esta Corte, es un plazo razonable para cumplir con la sentencia *sub examine*. Así, se concluye que se cumplen con los requisitos mencionados en el párrafo 24 *supra*, pues existió impulso, el requerimiento de remisión del expediente y todo lo anterior dentro de un plazo razonable. En tal virtud, a continuación, esta Corte procederá al análisis del fondo de la acción.

6. Análisis

29. Conforme se desprende de los recaudos procesales, el 21 de enero de 2022, el accionante habría presentado la acción de protección del proceso de origen. En esta, según se desprende de la sección IX de su demanda, solicitó —como medida de reparación— que:

a) Se disponga que el GAD Municipal del cantón Loja, y los departamentos correspondientes Reestablezcan de manera inmediata la vía de acceso a mi predio tal cual fue aprobada en la subdivisión de la Hacienda Carigan, mediante plano de Subdivisión, aprobado [sic] el 27 de mayo de 2015, inscrito el plano en el Registro de la Propiedad del Canto Loja, el 8 de junio de 2015 bajo el número 3106.

b) A consecuencia de la violación a los derechos fundamentales, indemnice al Accionante por todos los daños materiales e inmateriales sufridos durante el tiempo que el GADM le dejó en la indefensión, violando sus derechos a la propiedad, derecho a la seguridad jurídica, derecho a las garantías básicas del debido proceso, el derecho a la defensa en particular la garantía básica a la motivación.

30. Por su parte, como se señala *supra*, la medida dictada por el Tribunal consiste en:

Disponer que la entidad accionada, en el término máximo de 08 días, **levante las cercas que impiden al accionante acceder a su lote a través de la vía que se encontraba proyectada en la subdivisión que el mismo municipio aprobó, medida que deberá mantenerse hasta que conforme a las normas generales se realice la reestructuración o reajuste de terrenos, en donde se determine la forma de ingreso del accionante a su terreno conforme a la nueva planificación.**

[Énfasis añadido]

31. Así, de los recaudos procesales también se desprende que mediante escrito de 21 de julio de 2022, el GAD de Loja informó al Tribunal del cumplimiento de las medidas

ordenadas en sentencia. Con este, adjuntó fotografías y memorandos internos en los que se evidenciaba que se habrían retirado las cercas del predio del accionante. Conforme se desprende del escrito de 22 de julio de 2022 resumido en el párrafo 26.4 *supra*, incluso el accionante ha reconocido que el cercado habría sido retirado.

32. En tal virtud, para esta Corte es claro que la medida específicamente dictada por el Tribunal de Garantías, al día de hoy, se encuentra cumplida por el GAD de Loja. Pese a ello, esta Magistratura no puede dejar de observar que esta medida no fue cumplida oportunamente. Así, según establece la jurisprudencia de este Organismo, para verificar el cumplimiento defectuoso, por tardío, de una medida “deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento; y, ii) falta de justificación para el retardo”.⁷
33. En el caso que nos ocupa, la sentencia presuntamente incumplida fue notificada el 7 de febrero de 2022, y en esta se dispuso el cumplimiento de sus medidas hasta en ocho días; *i.e.*, el 17 de febrero de dicho año. Pese a ello, conforme se desprende del escrito del GAD de Loja de 21 de julio de 2022, “EL RETIRO DE LAS CERCAS, fue realizado por parte del Personal del Parque Carigan-Villonaco el día lunes 27 de junio del 2022, en horas de la mañana”. Es decir, el Municipio tardó cerca de cuatro meses más en cumplir la medida ordenada por el Tribunal. Tampoco se verifica de los recaudos procesales que el GAD de Loja haya justificado el retardo en su cumplimiento.
34. Al verificar los requisitos i) y ii) mencionados *supra*, se verifica y se declara el cumplimiento defectuoso por tardío de esta medida, y se llama la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja por el cumplimiento tardío de la sentencia de 7 de febrero de 2022.
35. Ahora bien, a lo largo de este proceso se evidencia que el accionante ha establecido que se ha incumplido con la medida de reestructurar su predio. Conforme se desprende de este proceso, esta medida —presuntamente incumplida— no corresponde ni a sus pretensiones ni a las medidas dispuestas por el Tribunal, por lo que no puede solicitar el cumplimiento de una medida no dispuesta en la sentencia de acción de protección del caso *in examine*. Al respecto, esta Corte ya ha manifestado que “resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada”.⁸ Ahondando en lo anterior, esta Magistratura ha sido clara en establecer que: “bajo el marco normativo actual, este Organismo no podría ejecutar medidas de reparación distintas a las

⁷ CCE, Sentencia 54-18-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párr. 30.

⁸ CCE, Sentencia 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 54

ordenadas por los jueces constitucionales de instancia, de forma que, si las partes del proceso de origen consideran que sus pretensiones no han recibido oportuna respuesta, podrían emplear medios de impugnación previstos en la normativa procesal [...]”⁹

36. Asimismo, tomando en cuenta los límites de la acción de incumplimiento, no le corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre la (in)corrección de la sentencia “pues aquello implicaría una desnaturalización al objeto de esta garantía jurisdiccional y una injerencia sobre la autoridad judicial que las dictaminó”.¹⁰
37. Estas consideraciones, sin embargo, no obstan de que el accionante tenga a salvo los mecanismos legales pertinentes para alcanzar la pretensión de la reestructuración de su predio.

7. 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. **Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento 102-23-IS.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso, por ser tardío, de la medida de reparación de la sentencia de 7 de febrero de 2022.
3. **Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja por haber cumplido tardíamente con la medida de reparación contenida en la sentencia de 7 de febrero de 2022.
4. **Notifíquese y archívese.**

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ CCE, Sentencia 24-21-IS/24 de 11 de enero de 2024, párr. 57.

¹⁰ CCE, sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 29.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL