



Quito D.M., 16 de octubre de 2019

CASO No. 176-14-EP

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

Sentencia

En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza si se vulneraron los derechos del accionante al debido proceso y a la seguridad jurídica por la sentencia dictada en segunda instancia dentro de la acción de protección N°. 13122-2013-0134, y examina si se violó el derecho del accionante a la propiedad por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. Adicionalmente, se pronuncia sobre el ámbito de acción de la Corte Constitucional al conocer una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una decisión dictada en una garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes

a. El proceso originario

1. El señor Raúl Guillermo Guevara Velarde inició una acción de protección contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (actualmente, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias), alegando principalmente la vulneración de su derecho a la propiedad por la afectación a dos lotes de terreno con la construcción de una obra pública, sin haber sido previamente expropiados. El juicio fue signado con el número 13122-2013-0134.
2. Mediante sentencia dictada y notificada el 16 de mayo de 2013, el Juez Tercero de Garantías Penales de Manabí resolvió declarar improcedente la acción de protección propuesta por el señor Raúl Guillermo Guevara Velarde, considerando que existían otras vías jurisdiccionales ordinarias para reclamar los derechos alegados como vulnerados por la falta de pago de derechos expropiatorios.
3. Contra la sentencia de primera instancia, el señor Raúl Guillermo Guevara Velarde interpuso recurso de apelación el 21 de mayo de 2013, que fue rechazado por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("los jueces de la Sala") mediante sentencia dictada y notificada el 6 de diciembre de 2013, por considerar que la causa se trataba de un asunto exigible en la sede contencioso administrativa al ser una reclamación derivada de un procedimiento de expropiación.

gk

1. JB

b. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 9 de enero de 2014, el señor Raúl Guillermo Guevara Velarde presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de segunda instancia dictada dentro de la acción de protección. Esta fue admitida mediante auto dictado el 27 de marzo de 2014 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera.
5. Para la sustanciación de la causa se designó por sorteo del 30 de abril de 2019, efectuado durante la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto del 24 de junio de 2019. Asimismo, dispuso que se corra traslado a la parte accionada con copia simple de la demanda a fin de que presente su informe de descargo y convocó a audiencia pública para el 1 de julio de 2019 a las 14h00.
6. En la fecha y hora de la convocatoria, la audiencia pública tuvo lugar con la comparecencia del accionante, acompañado del abogado José Luis Guevara Rodríguez, y de los siguientes: el abogado Ney Christian Menéndez Moreira, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente; los abogados Héctor Fabián Samaniego Ocaña y Erika Milena Charfuelan Burbano, por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias; y, la abogada Erika Alexandra Segura Ronquillo, por la Procuraduría General del Estado. Los jueces de la Sala no comparecieron personalmente, ni mediante representante alguno.
7. El 31 de julio de 2019, el juez ponente remitió el proyecto de sentencia de la presente causa para conocimiento y aprobación del Pleno de la Corte Constitucional. En la sesión ordinaria del Pleno del 15 de agosto de 2018, se conoció el proyecto de sentencia, el mismo que fue retirado de la sesión por el juez ponente para acoger las observaciones de los demás jueces del Pleno de este Organismo.
8. El 1 de octubre de 2019, el juez ponente remitió el segundo proyecto de sentencia para conocimiento y aprobación del Pleno de la Corte Constitucional.
9. No deja de llamar la atención de esta Corte que la presente acción extraordinaria de protección no haya sido atendida, a pesar de que fue sorteada para su sustanciación por primera ocasión a la ex jueza Tatiana Ordeñana Sierra el 16 de abril de 2014. Esta Corte Constitucional reprocha la falta de celeridad de los anteriores jueces de este Organismo para resolver la causa que nos ocupa.

II. Contenido de la demanda

a. Decisión judicial impugnada

10. Conforme se desprende del apartado II de la demanda, el accionante presentó su acción extraordinaria de protección contra la sentencia de segunda instancia dictada el 6 de diciembre de 2013 por los jueces de la Sala dentro de la acción de protección N°. 13122-2013-0134 (“**la sentencia impugnada**”).



11. En su parte resolutive, la sentencia impugnada rechazó el recurso de apelación interpuesto por el señor Raúl Guillermo Guevara Velarde y confirmó la sentencia de primera instancia dictada en la acción de protección, bajo las siguientes consideraciones:
- i. El recurso de apelación fue presentado sin la fundamentación debida por ser una transcripción íntegra de la acción de protección.
 - ii. En la demanda no se describió cuál era el derecho constitucional vulnerado en su contenido esencial y no esencial, ni se aportó algún elemento que permita establecer que el acto impugnado menoscabó, disminuyó o anuló el goce o ejercicio de un derecho constitucional, requisito determinado en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE").
 - iii. La causa trataba sobre un asunto exigible por la vía contencioso administrativa al ser una reclamación derivada de un procedimiento de expropiación, establecido en la sección séptima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
 - iv. La acción de protección no cumplió con todos los requisitos del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC") e incurrió en las causales de improcedencia previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 42 del mismo cuerpo normativo, por existir la vía contencioso administrativa para reclamaciones relacionadas a la expropiación y al pago de indemnizaciones por la afectación de un lote de terreno y porque no correspondía que dentro de la garantía jurisdiccional se sustancie la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública debido al principio de seguridad jurídica.
- b. Identificación de derechos presuntamente vulnerados**
12. Dentro del acápite III de la demanda, el accionante indicó de forma genérica que la sentencia impugnada le ha vulnerado los siguientes derechos constitucionales: a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 75 de la CRE; a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la CRE; y al debido proceso en las garantías previstas en el numeral 1 y en los literales a), c), h), l) y m), numeral 7 del artículo 76 de la CRE.
- c. Alegaciones del accionante sobre la vulneración de derechos**
13. Si bien el accionante identificó con precisión la decisión judicial impugnada, esto es, la sentencia referida en el párrafo 10 *supra*, sus alegaciones sobre la vulneración de derechos constitucionales no fueron dirigidas exclusivamente a impugnar dicha sentencia, sino que también se encaminaron a imputar presuntas violaciones de derechos al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente, al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y al juez del Juzgado Tercero de Garantías Penales de Manabí que resolvió negar su acción de protección en primera instancia.
14. Por lo tanto, a efecto de resumir las aseveraciones del accionante, es menester precisar los tres tipos de alegaciones que se han identificado según el sujeto que presuntamente violó derechos constitucionales y el momento en que ocurrió dicha violación:

Sentencia No. 176-14-EP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

- i. *Tipo 1.-* Alegaciones sobre la vulneración de derechos por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente y del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, previo a la acción de protección.
 - ii. *Tipo 2.-* Alegaciones sobre la vulneración de derechos por parte del Juez Tercero de Garantías Penales de Manabí en la sentencia de primera instancia dictada dentro de la acción de protección.
 - iii. *Tipo 3.-* Alegaciones sobre la vulneración de derechos por parte de los jueces de la Sala en la sentencia de segunda instancia dictada dentro de la acción de protección.
15. Habiendo identificado los tipos de alegaciones, se resumirá el fundamento proporcionado por el accionante de la siguiente manera:
- i. *Sobre las alegaciones tipo 1*
16. El accionante señaló que es propietario de dos lotes de terreno ubicados en el sector Rancho Rojo – Quebrada Agua Amarga del cantón San Vicente, provincia de Manabí, que resultaron afectados por la construcción de una obra pública autorizada por CORPECUADOR (posteriormente, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y actualmente, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias), denominada “Control de inundaciones y drenajes de las quebradas ‘El Bálsamo’ y ‘Agua Amarga’, protección de márgenes de la quebrada Agua Amarga, ubicada en el cantón San Vicente, provincia de Manabí”.
17. Según el accionante, uno de los lotes se encuentra perjudicado en un 76,47% y el otro, también ha sido afectado por cuanto se encontraba íntimamente ligado al primero, ya que planificaba invertir en un proyecto turístico que requería la superficie de ambos lotes.
18. En este sentido, el accionante aseveró que tanto el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente vulneraron su derecho a la propiedad por haber procedido con la construcción de una obra pública sin que previamente se haya declarado la utilidad pública de los lotes y pagado la correspondiente indemnización. Por lo cual, considera que sus lotes le han sido confiscados.
- ii. *Sobre las alegaciones tipo 2*
19. El accionante manifestó que el Juez Tercero de Garantías Penales de Manabí vulneró su derecho al debido proceso por no haber garantizado el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, ya que negó la acción de protección a pesar de que en la audiencia pública “*ambas instituciones aceptaron abiertamente la violación de (...) derechos constitucionales*” y por haber desconocido la naturaleza de la garantía jurisdiccional al pretender que litigue durante años en la vía ordinaria pese a la inminencia y gravedad del daño ocasionado.
20. Adicionalmente, expresó que la sentencia de primera instancia carece absolutamente de motivación puesto que no contiene la valoración del juzgador sobre las pruebas, a pesar de que en la audiencia dicho juez indicó: “*en virtud de la premura, el juez valorará las pruebas, sin embargo (...) desecha el recurso*”.



iii. Sobre las alegaciones tipo 3

21. El accionante indicó que los jueces de la Sala vulneraron su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica por los siguientes motivos:
- i. No realizaron un análisis de los derechos constitucionales violados, ni del daño causado o la gravedad del mismo, y tampoco de las pruebas, particularmente, de la admisión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente sobre la violación del derecho a la propiedad.
 - ii. En la parte considerativa de la sentencia impugnada establecieron que el accionante no describió cuáles eran los derechos constitucionales vulnerados, por lo que, omitieron revisar el apartado V de la acción de protección, titulado “DERECHOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS” [las mayúsculas pertenecen a la cita].
 - iii. Omitieron analizar lo adecuado y eficaz de la vía contencioso administrativa para solventar los reclamos propuestos dentro de la acción de protección.
22. Sobre este último punto, el accionante enfatizó que la existencia de un recurso ordinario mediante el cual se pueda exigir una pretensión no lo hace idóneo ni eficaz *per se*, caso contrario ninguna garantía jurisdiccional constitucional sería procedente. Es por ello que los jueces de la Sala tenían la obligación de motivar porqué la vía contencioso administrativa era la adecuada y eficaz y no la acción de protección, especialmente considerando su condición de adulto mayor y que “*todos los años que tomará dicha vía hará que, casi con seguridad, no llegue jamás a ver una sentencia dictada y menos aún que alcance a reparar [su] derecho*”.
23. Adicionalmente, el accionante aseveró que se vulneró su derecho al debido proceso porque los jueces de la Sala no aplicaron el Derecho de la misma manera que fue aplicado en otros casos, como en las causas N°. 139 de 1982 y N°. 112 del 1985 resueltas por el Tribunal de Garantías Constitucionales.
24. Por otro lado, el accionante afirmó que los jueces de la Sala vulneraron su derecho a la seguridad jurídica puesto que rechazaron la apelación, a pesar de que el propio Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente había admitido la violación del derecho a la propiedad en la audiencia pública.
25. Además, el accionante manifestó que la acción de protección era la única forma de hacer valer sus derechos constitucionales y le fue negada por los jueces de la Sala sin que siquiera se haya analizado el fondo de la cuestión, esto es, la vulneración de derechos, limitándose a indicar la existencia de la vía contencioso administrativa.
26. Finalmente, se observa que si bien el accionante manifestó de forma genérica que se le habían vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías previstas en el numeral 1 y en los literales a), c), h) y m), numeral 7 del artículo 76 de la CRE, no ofreció un argumento claro que explique la relación directa e inmediata entre la violación de cada uno de dichos derechos y una acción u omisión de los jueces de la Sala, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso.

d. Pretensión concreta

27. Conforme se desprende del apartado V de la demanda, el accionante solicitó que esta Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la presente acción y de los derechos señalados en la acción de protección, así como la utilidad pública de los lotes de terreno afectados por la construcción de la obra pública; y que ordene al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente y al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias el pago correspondiente del justo valor comercial de dichos lotes, incluyendo los intereses.

III. Pronunciamiento de los sujetos procesales en la audiencia pública

a. Pronunciamiento de la parte accionante

28. Dentro de la audiencia realizada ante el juez ponente de esta causa, el accionante elaboró un recuento de los hechos que fundamentaron la acción de protección y de los eventos procesales que tuvieron lugar previo a la presentación de esta acción, enfatizando que el Gobierno Autónomo Municipal del cantón San Vicente y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia vulneraron su derecho a la propiedad porque no se expropiaron los lotes de terreno que resultaron afectados por la construcción de una obra pública.
29. Sobre la sentencia impugnada, manifestó que esta le ha vulnerado su derecho al debido proceso porque: (i) no se tomaron en cuenta todos los elementos probatorios aportados al proceso y (ii) se rechazó la apelación y negó la acción de protección por la existencia de la vía contencioso administrativa, a pesar de no ser la adecuada para reclamar sus derechos, pues sin una declaratoria de utilidad pública, no podía acudir a la sede judicial para discutir el precio justo del lote de terreno.
30. Finalmente, el accionante agregó que el Gobierno Autónomo Municipal del cantón San Vicente le ha iniciado un procedimiento coactivo para el cobro de valores calculados sobre la totalidad de la superficie de los lotes de terreno, a pesar de que dicha superficie fue afectada por la obra pública construida.

b. Pronunciamiento de la parte accionada

31. Los jueces de la Sala no comparecieron a la audiencia personalmente, ni mediante representante alguno, y tampoco presentaron un informe de descargo.
32. El 2 de julio de 2019, esto es, de forma posterior a la audiencia se recibió en el despacho el oficio N°. 0421-CPJM-SUP remitido por la Sala de Garantías Penales y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el que informó que los jueces accionados dentro de la presente causa ya no forman parte de la referida judicatura.

c. Pronunciamiento de la contraparte del proceso originario

i. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente

33. El abogado Ney Christian Menéndez Moreira, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente, alegó que tal como fue resuelto dentro



de la sentencia impugnada, la vía contencioso administrativa era la adecuada para que el accionante reclame sus derechos.

34. Adicionalmente, afirmó que la sentencia impugnada no vulneró derecho alguno del accionante y que el Gobierno Autónomo Municipal del cantón San Vicente sí declaró la utilidad pública de los lotes de terreno del accionante que fueron afectados por la construcción de la obra pública, por lo cual, no se le violó su derecho a la propiedad.
35. No obstante, mediante escrito del 8 de julio de 2019, aclaró que el Gobierno Autónomo Municipal del cantón San Vicente no ha declarado la utilidad pública de los lotes del terreno del accionante puesto que la obra que los afectó fue ejecutada y contratada directamente por CORPECUADOR; y que si bien en otros casos se ha procedido con la declaratoria de utilidad pública de lotes de terreno afectados por dicha obra, esto aconteció por solicitudes oficiales de CORPECUADOR.

ii. Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

36. El abogado Héctor Fabián Samaniego Ocaña intervino en la audiencia por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, resaltando que la vía contencioso administrativa era la óptima para resolver los reclamos del accionante y no la acción de protección.
37. Adicionalmente, manifestó que el objeto del Estado ecuatoriano es la protección de derechos y que para el efecto, se han consagrado garantías normativas, jurisdiccionales y de políticas públicas. Haciendo énfasis en las garantías jurisdiccionales, señaló que estas permiten hacer valer los derechos constitucionales, luego de lo cual, procedió a indicar los respectivos ámbitos objetivos de la acción de protección y de la extraordinaria de protección.
38. Finalmente, argumentó que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias no ha vulnerado derecho alguno del accionante puesto que en todo momento ha actuado dentro del ámbito de sus competencias y al no tener la administración del uso de suelo, no le correspondía declarar la utilidad pública de los lotes de terreno del accionante, ya que aquello le incumbe al gobierno municipal según lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
39. Por lo señalado, solicitó que se niegue la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante.

d. Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado

40. La abogada Erika Alexandra Segura Ronquillo intervino en la audiencia por la Procuraduría General del Estado, indicando que el accionante únicamente hizo un recuento de hechos sin que de su exposición se desprendan cuáles eran las vulneraciones a sus derechos constitucionales dentro de la acción de protección.
41. Según la compareciente, el accionante se limitó a manifestar que le habían confiscado lotes de terreno, lo cual quedó desestimado con el documento presentado en la audiencia por el gobierno municipal de San Vicente, dentro del cual constaba la declaratoria de utilidad de los lotes de terreno del accionante.

7-
JB

42. Sobre la alegación del accionante de que no se tomaron en cuenta los elementos probatorios practicados en la acción de protección, manifestó que el numeral 5 del artículo 62 de LOGJCC impide que la acción extraordinaria de protección se base en la valoración de la prueba, puesto que esto corresponde a los jueces de primera y segunda instancia por el principio de independencia judicial.
43. Respecto de la alegación del accionante de que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente le ha iniciado un procedimiento coactivo, argumentó que no consta en el expediente respaldo para dicha afirmación y aquello no guarda relación con la resolución de esta causa.
44. Finalmente, solicitó que se niegue la acción extraordinaria de protección por cuanto no contiene una alegación precisa sobre la vulneración de derechos por parte de la sentencia impugnada.

IV. Competencia

45. De conformidad con el artículo 94 de la CRE, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC y artículo 50 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

V. Delimitación de la materia objeto de análisis

46. 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, según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC.
47. Dentro de esta garantía jurisdiccional corresponde que la Corte Constitucional realice un control de la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional para verificar si se vulneraron derechos de las partes en el marco de un proceso, pues, como lo ha señalado en reiteradas sentencias la Corte Constitucional, esta acción no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores.¹
48. 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.
49. No obstante, en diversos casos en los que la acción extraordinaria de protección fue propuesta contra una decisión dictada dentro una garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional no se

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 049-10-SEP-CC, caso N°. 0050-10-EP, P. 9.



limitó a verificar las violaciones cometidas por la autoridad judicial, sino que amplió su ámbito de actuación y procedió a resolver la cuestión discutida dentro del proceso originario.²

50. Es decir, en ciertos casos, la Corte Constitucional ha resuelto no sólo sobre las vulneraciones de derechos cometidas por la autoridad judicial dentro de un proceso, sino también sobre la cuestión de fondo decidida por los jueces de instancia dentro de la garantía jurisdiccional, lo que incluye la verificación de posibles violaciones a derechos constitucionales perpetradas por particulares o autoridades no judiciales fuera del marco de un proceso.
51. Con el propósito de delimitar el ámbito de acción de esta Corte y la materia objeto de análisis en la presente causa, es preciso revisar si corresponde que este Organismo se pronuncie sobre la presunta vulneración al derecho a la propiedad³ por parte del Gobierno Autónomo Municipal de San Vicente y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, conforme fue alegado por el accionante en la acción de protección; y que no se limite a la violación de los derechos indicados en el párrafo 12 *supra*, por parte de los jueces de la Sala.
52. En principio, lo indicado en los párrafos 48 y 49 *supra* significa que esta Corte no puede revisar los méritos de lo decidido por los jueces de instancia porque la acción extraordinaria de protección está diseñada para atender una pretensión distinta a la del proceso originario. No obstante, esta regla general no es absoluta, conforme se explicará a continuación.
53. Cuando el proceso originario de la acción extraordinaria de protección es sustanciado en la justicia ordinaria, la litis de dicho juicio se traba en cuestiones de orden legal, en razón de lo cual, se confirma la regla general pues a esta Corte no le competen los asuntos de legalidad y por tanto, en ningún caso podría rever lo decidido en el proceso originario.
54. Por el contrario, cuando el proceso originario es una garantía jurisdiccional, el objeto del litigio es necesariamente de orden constitucional toda vez que dichas garantías fueron concebidas por el constituyente para tutelar derechos constitucionales y resolver sobre la vulneración a los mismos. Por lo cual, tanto el proceso originario de una garantía jurisdiccional como el de la acción extraordinaria de protección están dirigidos a solventar un problema de índole constitucional.
55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de administración de justicia constitucional⁴, encargado de enmendar las vulneraciones de derechos puestas a su conocimiento, excepcionalmente y de oficio⁵ podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (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

² Véase: Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N°. 038-10-SEP-CC, caso N°. 0367-09-EP, 24-agos-2010; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 080-13-SEP-CC, caso N°. 0445-11-EP, 19-nov-2013; etc.

³ Previsto en el artículo 66, numeral 26, de la CRE.

⁴ Artículo 429 de la CRE: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito (...)”.

⁵ La ampliación del ámbito de actuación de la Corte a revisar lo decidido por los jueces de instancia en procesos constitucionales, no se realiza a petición de parte.

9

Sentencia No. 176-14-EP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección⁶; (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; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto⁷, novedad del caso⁸, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
57. El criterio de gravedad responde a la necesidad de brindar una protección eficaz e inmediata y una reparación integral a los derechos cuya vulneración no pueda ser ignorada por esta Corte cuando ya ha conocido de ella a través de la acción extraordinaria de protección y el daño causado pueda tornarse en irreparable. Lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte.
58. El criterio de novedad está asociado con el establecimiento de precedentes jurisprudenciales en ejercicio de la atribución de esta Corte para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales.⁹ Esta facultad es generalmente aplicada en la selección y revisión de sentencias provenientes de garantías jurisdiccionales.
59. No obstante, en razón de que la acción extraordinaria de protección brinda a la Corte acceso a los expedientes de los procesos constitucionales, también resulta una vía apta para que este Organismo ejerza la atribución referida en el párrafo precedente.
60. El criterio de relevancia nacional se refiere a casos que involucran luchas de movimientos sociales y/o grupos de interés, así como a aquellos que evidencian la repetición de un patrón fáctico relacionado con circunstancias políticas y sociales. Por otro lado, el criterio de inobservancia de precedentes guarda relación con el control de la actividad jurisdiccional de los jueces, lo que forma parte del objeto connatural de la acción extraordinaria de protección.
61. Ahora bien, establecidos los presupuestos y criterios para determinar casos excepcionales, cabe abordar las implicaciones procesales que genera la ampliación del ámbito de actuación de esta Corte para realizar el control de méritos, esto es, revisar la cuestión discutida dentro del proceso originario.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 290-15-SEP-CC, caso N°. 0886-14-EP, P. 11.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 146-14-SEP-CC, caso N°. 1773-11-EP, 1-oct-2014, P. 14.

⁸ Véase: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 113-14-SEP-CC, caso N°. 0731-10-EP, P. 10; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 119-15-SEP-CC, caso N°. 0537-11-EP, P. 14, etc.

⁹ Artículo 436, numeral 6, de la CRE: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.



62. Primero, las partes procesales dentro de la acción extraordinaria de protección no son las mismas que las del proceso originario¹⁰, pues quien formó parte del proceso originario en calidad de actor o demandado, pero no planteó la acción extraordinaria de protección, no ostenta la calidad de parte procesal en el nuevo proceso que se genera ante la Corte Constitucional. Sin embargo, con la ampliación del ámbito de actuación de la Corte se revería lo decidido en instancia sobre sus derechos o sobre el cometimiento de violaciones a los mismos.
63. En consecuencia, en los casos excepcionales, la contraparte en el proceso originario recibirá el tratamiento de parte procesal dentro de la acción extraordinaria de protección para que ejerza su derecho a la defensa. Esto implica que cuando el juez ponente advierta *prima facie* que pueda tratarse de un caso excepcional durante la sustanciación de la causa, dispondrá que la contraparte del proceso originario sea notificada con los impulsos procesales y demás providencias, así como, será convocada a audiencia junto con la autoridad judicial demandada para que pueda presentar sus descargos.
64. Por lo tanto, es menester precisar que el juez ponente no podrá remitir un proyecto de sentencia que revise los méritos de lo decidido por los jueces de instancia sin haber convocado a audiencia a la contraparte del proceso originario para que pueda alegar sobre los méritos del proceso originario. En la sentencia, la Corte deberá argumentar los presupuestos y criterios por los cuales el caso es excepcional, pero bastará que no se cumpla uno de los cuatro presupuestos para que este no lo sea.
65. Particularmente, en los casos en los que el juez ponente no haya convocado a audiencia a la contraparte del proceso originario, la Corte no estará obligada a argumentar los motivos por los cuales el caso no es excepcional, pues como quedó señalado anteriormente, por regla general en la acción extraordinaria de protección le corresponde limitarse a verificar las vulneraciones del debido proceso o de otros derechos constitucionales por parte de la autoridad judicial. Esto, al menos que el accionante haya solicitado un control de méritos, en cuyo caso la Corte verificará si se cumplen los presupuestos para determinar la excepcionalidad del caso.
66. Por lo expuesto, esta Corte primero analizará las alegaciones del accionante sobre la vulneración de derechos constitucionales por parte de los jueces de la Sala en la sentencia impugnada, anteriormente denominadas como *alegaciones tipo 3*. De constatarse la violación a uno de dichos derechos, se tendrá por cumplido el primer presupuesto indicado en el párrafo 55 *supra*, luego de lo cual esta Corte podrá examinar si el caso merece una revisión de lo resuelto por los jueces de la Sala. En el evento de que así sea, esta Corte no se pronunciará sobre las alegaciones tipo 2 porque resultaría fútil hacerlo tomando en cuenta que este Organismo decidiría sobre la pretensión del proceso originario.
67. Específicamente, en cuanto a las *alegaciones tipo 3*, esta Corte centrará su revisión en la violación a los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica y a la seguridad jurídica, puesto que el accionante sólo mencionó, sin argumentar, la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías previstas en el numeral 1 y en los literales a), c), h) y m), numeral 7 del artículo 76 de la

¹⁰ La parte accionante se identifica con quien activó la acción extraordinaria de protección y la accionada siempre corresponde a la autoridad judicial que dictó la decisión impugnada.

CRE, como quedó anotado en el párrafo 26 *supra*. Por lo tanto, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

- i. ¿La sentencia impugnada dictada por los jueces de la Sala vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica, prevista en el literal l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE?
- ii. ¿La sentencia impugnada dictada por los jueces de la Sala vulneró el derecho del accionante a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la CRE?
- iii. ¿Se vulneró el derecho del accionante al debido proceso por no haberse resuelto la acción de protección de la misma manera que en otros casos decididos por el Tribunal de Garantías Constitucionales?

VI. Análisis

a. De los problemas jurídicos planteados sobre las alegaciones tipo 3

- i. *¿La sentencia impugnada dictada por los jueces de la Sala vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica, prevista en el literal l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE?*

68. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía de las partes procesales frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los jueces, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso.¹¹

69. Por lo cual, los jueces tienen la obligación de, al resolver las causas, expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión, enunciando las normas o principios jurídicos en que se funda y explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹²

70. En el presente caso, el accionante alega que los jueces de la Sala, en la sentencia impugnada, violaron su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica, por los cargos señalados en el párrafo 21 *supra*. Estos son: (i) la falta de análisis de los derechos constitucionales alegados como violados dentro de la acción de protección, del daño causado y la gravedad del mismo, y de las pruebas; (ii) el error en la afirmación de que en la demanda no se describieron los derechos constitucionales vulnerados en su contenido esencial y no esencial; y, (iii) la falta de análisis sobre lo adecuado y eficaz de la vía contencioso administrativa para solventar los reclamos propuestos dentro de la acción de protección.

71. Luego de la revisión de la sentencia impugnada y conforme se desprende de los puntos iii y iv del párrafo 11 *supra*, se ha corroborado el primer cargo formulado por el accionante, pues los jueces de la Sala principalmente basaron su decisión de rechazar el recurso de apelación y negar la acción de protección en que no se habían cumplido los requisitos establecidos en

¹¹ Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N°. 0896-2009-PHC/TC, 24-may-2010, Párr. 7.

¹² Literal l), numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.



el artículo 40 de la LOGJCC¹³ y que la demanda había incurrido en las causales de inadmisión previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 42 del mismo cuerpo normativo¹⁴, sin que previamente hayan analizado las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante.

72. En este sentido, se observa que los jueces de la Sala al no efectuar ningún análisis respecto de las pretensiones del accionante y basarse únicamente en la existencia de normas que establecen que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía administrativa o jurisdiccional, ofrecieron una motivación insuficiente de la decisión, puesto que como se estableció dentro de la sentencia N°. 0016-13-SEP-CC:

“El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías”.¹⁵

73. Es decir, los jueces de la Sala tenían la obligación de justificar y argumentar si se verificó o no la existencia de una violación constitucional. Sólo y luego de ese ejercicio argumentativo y razonado, y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podían haber establecido la vía que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante.¹⁶
74. Consecuentemente, la falta de argumentación de los jueces de la Sala sobre la verificación de la vulneración de derechos constitucionales previo a negar la acción de protección por la existencia de otra vía de reclamación, constituye una violación al derecho del accionante de obtener decisiones suficientemente motivadas.
75. Corroborado el primer cargo del accionante, se ha constatado que la sentencia impugnada ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica, prevista en el literal l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE, por lo cual, esta Corte considera innecesario proseguir con el análisis de los otros dos cargos formulados por el accionante sobre la violación del derecho en cuestión.
- ii. *¿La sentencia impugnada dictada por los jueces de la Sala vulneró el derecho del accionante a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la CRE?*

¹³ “Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

¹⁴ “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: (...) 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 0016-13-SEP-CC, caso N°. 1000-12-EP, 16-may-2013, P. 18.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 175-15-SEP-CC, caso N°. 1865-12-EP, 27-may-2015, P. 13.



Sentencia No. 176-14-EP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

76. En el presente caso, el accionante afirmó que los jueces de la Sala vulneraron su derecho a la seguridad jurídica puesto que rechazaron la apelación, a pesar de que el propio Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente había admitido la violación del derecho a la propiedad en la audiencia pública.
77. Para constatar lo afirmado por el accionante, esta Corte requeriría elaborar una valoración probatoria sobre lo afirmado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente dentro de la audiencia pública efectuada en la acción de protección, lo que no le compete a este Organismo a efectos de determinar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala. En principio, la valoración de la prueba involucra un asunto atinente a la sana crítica de los jueces de instancia respecto a la prueba actuada por las partes procesales y por consiguiente, no forma parte del ámbito material de procedencia de la acción extraordinaria de protección.¹⁷
78. Sin embargo, esta Corte considera pertinente revisar si la sentencia impugnada vulneró el derecho del accionante a la seguridad jurídica.
79. De conformidad con el artículo 82 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes; por lo cual, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto a la Constitución.
80. Consecuentemente, los jueces constitucionales deben velar que las garantías jurisdiccionales cumplan su propósito de proteger derechos, en lugar de frustrarlo, pues de otra manera no garantizarían el respeto a la Constitución, violando la seguridad jurídica. En este sentido, la sentencia N°. 175-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N°. 1826-12-EP, estableció:
- “(...) los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección, rechazando la garantía sin previo haber realizado una verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, ni mucho menos sustentar tal negativa en la existencia de otras vías para que el accionante formule su acción, sin previamente fundamentar las razones de su conclusión intelectual, tomando como fundamento principal la protección de derechos constitucionales, ya que en dichos casos se produciría una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica (...) en tanto no se cumpliría el objetivo de la garantía jurisdiccional de proteger dichos derechos”.¹⁸
81. De la misma manera, en el caso que nos ocupa la sentencia impugnada rechazó la apelación y negó la acción de protección sin que se haya analizado la vulneración de derechos, por lo que, no se cumplió el objetivo de la garantía jurisdiccional, verificándose la violación del derecho a la seguridad jurídica del accionante.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N°. 022-10-SEP-CC, caso N°. 0049-09-EP, P. 12.

Es menester precisar que esta valoración corresponde a la Corte cuando amplíe su ámbito de actuación en la acción extraordinaria de protección y realice un control de méritos a efectos de determinar la vulneración de derechos cometida fuera del proceso por parte de una autoridad no judicial o un particular.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 175-14-SEP-CC, caso N°. 1826-12-EP, P. 12.



iii. *¿Se vulneró el derecho del accionante al debido proceso por no haberse resuelto la acción de protección de la misma manera que en otros casos decididos por el Tribunal de Garantías Constitucionales?*

82. Conforme se señaló en el párrafo 23 *supra*, el accionante aseveró que se vulneró su derecho al debido proceso porque los jueces de la Sala no aplicaron el Derecho de la misma manera que fue aplicado en otros casos, como en las causas N°. 139 de 1982 y N°. 112 del 1985 resueltas por el Tribunal de Garantías Constitucionales. A pesar de que un tratamiento jurídico distinto en casos análogos no constituye *per se* una vulneración al debido proceso, se procederá a revisar si los casos alegados por el accionante son semejantes al que nos ocupa previo a verificar si esto violó sus derechos.

83. A efectos de medir la similitud entre los casos invocados y el presente, no sólo se deben tomar en cuenta los hechos subyacentes a cada caso, sino también el ordenamiento jurídico aplicable a los méritos de la controversia y al proceso, ya que las normas procesales inciden en la forma en la que la autoridad judicial atiende a las pretensiones, pues estas delimitan la competencia y determinan el objeto de la vía de reclamación.

84. Considerando lo anterior y luego de haber revisado los casos invocados por el accionante, se observa lo siguiente:

i. *Sobre los hechos subyacentes.* – En la causa N°. 139 de 1982, el actor Kléber Franklin Núñez planteó una queja contra el Concejo Municipal de Puyango por haber procedido a ejecutar obras en terrenos de su propiedad sin que previamente haya declarado la utilidad pública con fines de expropiación; y en la causa N°. 112 del 1985, los actores Francisco Herrera Ruiz e Israel Antonio Ruiz Noboa plantearon una queja contra el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización por declarar la expropiación de dos predios de su propiedad sin haber determinado el precio de la indemnización.

ii. *Sobre la norma aplicable a los méritos de la controversia.* – En ambos casos, el Tribunal de Garantías Constitucionales aceptó las quejas planteadas bajo la consideración de que los demandados no cumplieron con lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución Política del Ecuador del año 1979, que establecía:

“Art. 47.- Para fines de orden social, el sector público, mediante el procedimiento y forma de pago que indique la ley, puede nacionalizar o expropiar, en su caso, previa justa indemnización, los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores, para sí o para cualesquiera de los demás sectores mencionados”.

iii. *Sobre las normas procesales aplicables.* – El Tribunal de Garantías Constitucionales resolvió ambas causas en virtud de la competencia prevista en el numeral 3 del artículo 141 de la Constitución Política del Ecuador del año 1979, esto es, conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución.

85. De los hechos subyacentes a la causa N°. 112 del 1985, se advierte que no existe analogía fáctica con el presente caso, puesto que en el de los actores Francisco Herrera Ruiz e Israel Antonio Ruiz Noboa sí se declaró la utilidad pública de sus terrenos, mientras que el señor

Sentencia No. 176-14-EP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Raúl Guillermo Guevara Velarde alegó que en el suyo no hubo tal declaratoria y por ello presentó la acción de protección contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente y la entonces Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

86. Por otro lado, si bien los hechos subyacentes de la causa N°. 139 de 1982 se asemejan al de este caso, no existe analogía en la vía de reclamación puesto que el Tribunal de Garantías Constitucional para resolver las quejas planteadas no tenía la misma obligación que los juzgadores de instancia dentro de la acción de protección, esto es, además de analizar la violación de derechos constitucionales, observar las causales de improcedencia previstas en el artículo 42 de la LOGJCC, particularmente, la existencia de una vía judicial adecuada y eficaz para la exigir la pretensión.

87. Por lo señalado, se concluye que el presente caso no es análogo a los invocados por el accionante, por lo cual, no es dable que se haya vulnerado el derecho al debido proceso con ocasión de los motivos indicados por el accionante.

b. De los presupuestos para determinar la excepcionalidad del caso

88. Luego de haber verificado la vulneración de los derechos del accionante a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica por parte de los jueces de la Sala, se ha corroborado el cumplimiento del primer presupuesto para proceder a revisar el fondo de lo decidido en la acción de protección.

89. Con lo indicado desde el párrafo 79 al 81 *supra*, también se ha comprobado el segundo de los presupuestos para determinar la excepcionalidad del caso, ya que los jueces de la Sala frustraron el objetivo de la acción de protección, por lo cual, no tutelaron los derechos constitucionales alegados por el accionante en el proceso originario; y, en cuanto al cumplimiento del tercer presupuesto, se observa que este caso no fue seleccionado por esta Corte para su revisión.

90. Finalmente, sobre el cuarto presupuesto, se considera que este caso cumple con el criterio de gravedad por la condición de adulto mayor del accionante, pues precisamente por esta circunstancia se exacerba la necesidad de brindar una protección y reparación inmediata a los derechos del accionante al pertenecer a un grupo de atención prioritaria. Adicionalmente, otro elemento que contribuye a la gravedad del caso es que, como quedó anotado en los párrafos 35 y 38 *supra*, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Vicente y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias admitieron que no se ha declarado la utilidad pública de los lotes descritos por el accionante en su demanda a pesar de que se ha construido una obra pública, sin que ninguna de las autoridades asuma responsabilidad en el asunto, pues cada una señaló que la expropiación correspondía realizarse por la otra.

91. Además, cabe hacer notar que en un caso similar la Corte Constitucional amplió su ámbito de actuación en la acción extraordinaria de protección y declaró la vulneración de los derechos a la propiedad y a la vivienda adecuada y digna de los accionantes, cuya vivienda fue derrocada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para realizar trabajos de ensanchamiento de callejón, sin que previamente se haya declarado la utilidad pública del inmueble.¹⁹

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 146-14-SEP-CC, caso N°. 1773-11-EP, 1-oct-2014.



92. Al igual que en el presente caso, la violación de los derechos a la propiedad y a la vivienda adecuada y digna fueron alegados en el proceso originario de acción de protección, pero la acción fue negada porque los jueces de segunda instancia consideraron que era un asunto de legalidad y por tanto, debía ser discutido en un proceso ordinario. No obstante, dentro de la sentencia de la Corte Constitucional, se determinó que la tutela del derecho a la propiedad cabe mediante acción de protección.

93. Considerando que en un caso análogo la Corte amplió su ámbito de actuación en la garantía jurisdiccional que nos ocupa y que se han cumplido los presupuestos para determinar la excepcionalidad de este caso, este Organismo procederá a revisar los méritos del proceso originario, antes de lo cual se deja constancia que durante la sustanciación de la causa se notificó a la contraparte del proceso originario de todas las providencias y se la convocó a la audiencia pública para que presente sus descargos, a la que efectivamente compareció para ejercer su derecho a la defensa.

c. De los méritos del proceso originario

94. Tomando en cuenta que en la acción de protección las alegaciones del accionante estuvieron dirigidas principalmente a sostener una presunta vulneración de su derecho a la propiedad por parte del Gobierno Autónomo Municipal de San Vicente y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico para revisar los méritos del proceso originario:

i. *¿Se vulneró el derecho a la propiedad del accionante por parte del Gobierno Autónomo Municipal de San Vicente y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias?*

95. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: (i) como derecho constitucional; y, (ii) como reconocimiento a la titularidad respecto de un bien, relacionado al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil.

96. En su dimensión como derecho constitucional, el derecho a la propiedad genera dos obligaciones a cargo del Estado: la primera, de promover el acceso a la propiedad y la segunda, de abstenerse de vulnerar dicho derecho. No obstante, el Estado puede limitar la propiedad de una persona mediante la expropiación de bienes, sin que esto constituya una violación de su derecho, cuando cumpla con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley.

97. Particularmente, 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.

98. En el presente caso, la principal alegación del accionante en la acción de protección es la violación de su derecho a la propiedad por la inexistencia de la declaratoria de utilidad pública de dos lotes de terreno de su propiedad que resultaron afectados por la construcción de una obra pública. De la revisión del expediente, se han constatado los siguientes hechos:

- i. En la demanda, el accionante describió dos lotes como afectados por la construcción de la obra pública: el primero, con una extensión de 950 m² y el segundo, con una supuesta extensión de 1926.44 m² resultante de 28.66 m² por el frente y por atrás, así como 34 m² por cada costado. Del cálculo de la superficie del segundo lote descrito (base x altura: 28.66 m² x 34 m²), se obtiene un resultado de 974,44 m² y no de 1926.44 m². No obstante, la suma de la superficie del primer y segundo lote descrito ofrece un total de 1926.44 m² (950 m² + 974,44 m²). Esto, revisado a luz de los documentos aparejados a la demanda, evidencia que existe sólo un predio de propiedad del accionante con una superficie de 1926.44 m² y signado con la clave catastral N°. 132250010127005000, que incluiría los dos lotes descritos por el accionante. Por lo cual, se considera que el accionante en su demanda cometió un *lapsus calami* al describir la superficie del segundo lote.
- ii. Se afectó en su totalidad el predio del accionante signado con la clave catastral N°. 132250010127005000 y con una superficie de 1926.44 m², por la construcción de la obra pública “Control de inundaciones y drenajes de las quebradas ‘El Bálsamo’ y ‘Agua Amarga’, protección de márgenes de la quebrada Agua Amarga, ubicada en el cantón San Vicente, provincia de Manabí”. Esto se desprende del informe contenido en el oficio N°. OFC-074-IMCSV-PLANIFICACION²⁰ del 18 de julio de 2008, suscrito por el arquitecto Ricardo Álvarez Sánchez, Director Técnico del Departamento de Planificación del Gobierno Cantonal de San Vicente, y de la certificación de la Sección de Avalúos y Catastros del Gobierno Cantonal de San Vicente del 28 de junio de 2010²¹.
- iii. No se ha declarado la utilidad pública del predio del accionante, referido en el párrafo precedente. Esto se desprende del escrito presentado por la Alcaldesa y el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente el 8 de julio de 2019²².
- iv. La construcción de la obra pública “Control de inundaciones y drenajes de las quebradas ‘El Bálsamo’ y ‘Agua Amarga’, protección de márgenes de la quebrada Agua Amarga, ubicada en el cantón San Vicente, provincia de Manabí” estaba a cargo de CORPECUADOR, actual Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, y no del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente. Esto se desprende del convenio de aceptación de indemnización que consta desde la foja 27 a la 43 del expediente constitucional.
- v. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente declaró la utilidad pública de otros terrenos afectados por la obra pública de CORPECUADOR en los casos que de dicha institución se lo solicitó formalmente. Esto se desprende del convenio de aceptación de indemnización mencionado en el párrafo que antecede y del escrito indicado en el punto iii.
- vi. Ni la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos dentro de la acción de protección, ni el actual Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias dentro de esta acción

²⁰ Fojas 31 y 32 del expediente de primera instancia.

²¹ Foja 33 del expediente de primera instancia.

²² Foja 74 del expediente constitucional.



extraordinaria de protección han proporcionado pruebas para demostrar que se solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente que declare la utilidad pública del terreno afectado por la obra a su cargo o que se inició por su parte el correspondiente proceso de expropiación, y tampoco para evidenciar que se realizó el pago de justo precio por dicho terreno.

99. Por lo expuesto y considerando que el artículo 16 de la LOGJCC dispone que se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario, se verifica que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (anterior, CORPECUADOR), quien era la encargada de la obra pública en cuestión, vulneró el derecho del accionante a la propiedad al no haber declarado por sí mismo o por solicitud al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente, la utilidad pública del terreno afectado y además, porque tampoco pagó el justo precio de dicho terreno. Esto, a pesar de que se encontraba facultado para expropiar de conformidad con los artículos 1 y 58 de la Ley de Contratación Pública vigente a la época de construcción de la obra, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 120 o también denominada como Ley de Creación de CORPECUADOR.

VII. Sentencia

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte dispone lo siguiente:

- a. Declarar vulnerados los derechos constitucionales del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica y a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala.
- b. Declarar vulnerado el derecho constitucional del accionante a la propiedad por parte del actual Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- c. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
- d. Como medidas de reparación integral por la vulneración de los derechos constitucionales del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica y a la seguridad jurídica, se dispone:
 - i. Dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia dictada el 6 de diciembre de 2013 por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro de la acción de protección N°. 13122-2013-0134.
 - ii. Que los sujetos procesales estén a lo resuelto en esta sentencia, la cual es de cumplimiento obligatorio, por lo que regresado el expediente al inferior, no dictará una sentencia en sustitución de la dejada sin efecto.
- e. Como medidas de reparación integral por la vulneración del derecho constitucional del accionante a la propiedad, se dispone:

Sentencia No. 176-14-EP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

- i. En vista de que el predio del accionante signado con la clave catastral N°. 132250010127005000 y con una superficie de 1926.44 m² fue afectado sin que previamente se haya declarado su utilidad pública, corresponde que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (anterior, CORPECUADOR) indemnice al accionante de la siguiente manera:
- 1) Por el precio del predio afectado: el valor del avalúo municipal a la fecha en la que se acreditó la afectación del terreno, esto es, al año 2008 según el informe contenido en el oficio N°. OFC-074-IMCSV-PLANIFICACION²³; más el diez por ciento (10%) del valor del avalúo municipal del 2008, que sumados corresponden al precio máximo que podía haber ofrecido la entidad pública de haber iniciado el procedimiento de expropiación.²⁴
 - 2) Por el tiempo transcurrido desde la fecha en la que se acreditó la afectación del terreno: el máximo del interés legal calculado sobre la base del precio del predio afectado, con los parámetros indicados en el numeral precedente, y contados desde el año 2008 hasta la fecha del pago efectivo.
 - 3) Los gastos judiciales y honorarios profesionales en los que ha incurrido el accionante por el proceso originario y la presente acción, calculados sobre la base de los documentos que acrediten dichos gastos, los mismos que deberán ser presentados ante el órgano judicial encargado de la ejecución de esta sentencia.
 - 4) El valor de los tributos causados por el predio afectado y que el accionante ha pagado desde el año 2008, calculado sobre la base de los documentos que acrediten dicho gasto, los mismos que deberán ser presentados ante el órgano judicial encargado de la ejecución de esta sentencia.
- ii. Considerando que de haberse efectuado por parte de CORPECUADOR la correspondiente expropiación previo a la afectación del predio, dicho terreno hubiese pasado a ser propiedad de esta entidad; tomando en cuenta que se ha dispuesto que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (anterior, CORPECUADOR) pague al accionante el precio del predio afectado; y, en vista de que el predio causa cargas tributarias al accionante a pesar de encontrarse afectado por la obra pública: téngase esta sentencia como título a favor del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias para que cumpla con registrar como su propiedad el predio signado con la clave catastral N°. 132250010127005000, una superficie de 1926.44 m² y los siguientes linderos:
- Por el Norte: con calle pública s/n en 56.66 m².
 - Por el Sur: con Gonzalo Salazar en 56.66 m².
 - Por el Este: con calle Eloy Alfaro (prolongación) en 34.00 m².

²³ Fojas 31 y 32 del expediente de primera instancia.

²⁴ Artículo 58 de la Ley de Contratación Pública vigente a la época de construcción de la obra.



- Por el Oeste: con el señor Olmedo Ferrín en 34.00 m².
- f. Disponer que el tribunal contencioso administrativo correspondiente, ejecute esta sentencia y que en el plazo de 20 días desde su notificación, informe a esta Corte sobre el estado del proceso de ejecución de la sentencia; luego de lo cual, informará trimestralmente a este Organismo sobre su cumplimiento.
- g. 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 las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila 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 del miércoles 16 de octubre de 2019.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0176-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED

