Quito, D.M., 13 de junio del 2018

SENTENCIA N.º 211-18-SEP-CC

CASO N.º 2290-16-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 27 de octubre de 2016 el señor Ing. Adrián Javier Gallardo Mena, por sus propios derechos y en calidad de presidente y representante legal del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 20 de septiembre de 2016, las 08:33, dictado por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos, dentro de la acción de protección signada con el N.º 12336-2016-00414, dicha acción ingresó a la Corte Constitucional y se le asignó el N.º 2290-16-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional el 01 de noviembre de 2016 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 05 de noviembre de 2015 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y juez constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 08 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se le asignaron todos los casos que estaban a cargo del Dr. Patricio Pazmiño.

La jueza sustanciadora mediante providencia de 17 de octubre de 2017, avocó conocimiento de la causa, notificó con la demanda al legitimado pasivo juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia para que en el término de cinco días presente un informe de descargo, además notificó al alcalde y procurador síndico de Municipio de Valencia y al procurador general del Estado en calidad de terceros interesados.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto de inadmisión de la acción de protección, dictado el 20 de septiembre de 2016, las 08:33, por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos, que en lo principal señala:

> **UNIDAD JUDICIAL MULTICOMPETENTE CON SEDE EN EL CANTÓN VALENCIA DE LOS RÍOS. Valencia, martes 20 de septiembre de 2016, las 08:33.** (...) CUARTO.- Tomando en cuenta que todo procedimiento de cualquier índole tiene como base la Constitución de la República y si este contraviene a la misma se convierte en ilegítimo. Al encontrarnos en un nuevo marco constitucional de derechos y justicia, tal como lo establece en art. 1 de la Constitución, no viene a ser simplemente un cambio de nombre, sino que debe ser entendido como un nuevo enfoque, en donde el Estado ya no deviene en el simple cumplimiento de la norma, sino se extiende más allá y va al respeto de los derechos de las personas y la no discriminación tal como lo establece el artículo 3 de la Constitución, se puede establecer que del extracto de copia de escritura de donación que hace el Ilustre Municipio de Quevedo, a favor del club social cultural y deportivo juvenil Valencia con fecha 13 de febrero de 1992, de la documentación presentada no se observa haberse registrado la misma en el Registro de la Propiedad del cantón Quevedo en su oportunidad o Valencia en la actualidad, así también que mediante Resolución Administrativa número 010-2016 suscrita por el señor Alcalde del cantón Valencia dispone: (...) Art. 1.- Disponer la cancelación de la inscripción de la escritura de donación celebrada con fecha 13 de febrero de 1992, ante el Notario Tercero del cantón Quevedo a favor del Club Social Cultural y Deportivo "Juvenil Valencia"(...) Art. 3.- Protocolícese esta resolución previo a la cancelación de la inscripción de la donación arriba referida, que deberá cumplir el señor Registrador Municipal de Propiedad del cantón Valencia, documento que servirá como justo título a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Valencia (...).- QUINTO: Es por este motivo, que en la acción de protección sea con medidas cautelares conjuntas, sea independiente, se debe probar argumentadamente que no existen recursos judiciales o administrativos que les permitan a

las personas obtener la protección del derecho que considere vulnerado de manera que se debe probar con motivación, que el artículo 173 de la Constitución que indica: Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. Observándose también que el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional contempla los casos en que no procede la acción de protección –como acción principal de una medida cautelar- entre otros: "4.- Cuando el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz"; a su vez, el artículo 40 ibídem, entre los requisitos para presentar la acción de protección es necesario "3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado" (...) criterio que es aplicable al presente caso, se trata de un acto administrativo el cual se encuentra resuelto habiéndose impugnado ante la misma institución pública que lo emanó, conforme la jurisprudencia y doctrina-analizada más adelante- es un acto de mero trámite, en el que no se ha probado que el mismo no pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz . Siendo la única vía eficaz e idónea para proteger un derecho o vicio constitucional amenazada, se evidencia que cuando exista un acto administrativo con efectos directos –y no de simple trámite- debe dilucidarse en el ámbito de la justicia contenciosa administrativa ordinaria por tratarse de un asunto de legalidad, con mayor razón cuánto más que es incuestionable que el ordenamiento jurídico y concretamente el numeral 4 del artículo 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- SEXTO.- Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe puntualizar que el legitimado activo, tiene pleno conocimiento que existe un acto administrativo emanado por el legitimado pasivo emitido mediante resolución administrativa No. 010-2016 de fecha 5 de agosto del 2016, ordena (...). Menos aún puede ser considerada la petición como de carácter grave, por cuanto el legitimado activo manifiesta que existe un procedimiento administrativo. Por otro lado, el accionante no ha justificado que exista, EL DERECHO presumiblemente vulnerado, ni la amenaza inminente y grave a los derechos que hace relación, cuando no acompaña documentación en original o certificada que acredite ser representante legal en su calidad de presidente del CLUB DEPORTIVO BÁSICO BARRIAL JUVENIL VALENCIA (...) más aún si no acredita la propiedad que dice tener sobre el predio materia de su acción, mediante el correspondiente registro público y certificado del Registrador Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Valencia y siendo este el caso, Al (sic) respecto cumpliendo con el procedimiento sencillo, rápido, informal y eficaz en todas sus fases y cuya finalidad es prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho, con fundamento en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador que guarda relación con los artículos 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se INADMITE, la presente acción de conformidad con lo que establece el Artículo 42 numeral 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remítase este auto a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión".

Antecedentes del caso

Adrián Javier Gallardo, quien alegó ser presidente del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, presentó una acción de protección en contra de la Resolución Administrativa N.º 010-2016 emitida por el alcalde del cantón Valencia, acto administrativo en el cual habría ordenado que se cancele la inscripción de la escritura de donación del terreno celebrada el 13 de febrero de 1992 a favor del club y que dicha organización gremial en el plazo de quince días entregue a la municipalidad el predio de propiedad del club.

La acción de protección la tramitó la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos, quien mediante auto de 20 de septiembre de 2016, inadmitió la acción de protección, frente a esa decisión el accionante solicitó aclaración, pedido que fue rechazado el 24 de septiembre de 2016 por considerarlo improcedente. Ante esta decisión el accionante interpuso recurso de apelación, el mismo que mediante auto de 24 de septiembre del 2016, las 20:52 fue negado por "improcedente".

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante señaló que la Resolución Administrativa N.º 010-2016 emitida por el alcalde del cantón Valencia vulneró el derecho a la propiedad del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, por esta razón presentó una acción de protección, sin embargo, indicó que el juez a cargo de dicha acción violentó el derecho a la tutela judicial efectiva e irrespetó el artículo 86 numeral 3 de la Carta Magna pues en la tramitación de la acción no convocó a la audiencia pública.

Además manifestó que el juzgador resolvió inadmitir la acción de protección bajo el argumento de que el acto administrativo impugnado estaría siendo materia de impugnación ante la propia institución de la que emanó, a criterio del juzgador no se habría probado que dicho acto no puede ser impugnado en la vía judicial, además el juzgador calificó a la resolución administrativa impugnada como un acto de simple trámite, que se refiere a asuntos de mera legalidad y por tanto aplicó el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al momento de inadmitir dicha acción, al no estar de acuerdo con el

auto de inadmisión de la acción de protección presentó un recurso de apelación, el cual fue inadmitido. Decisión que a criterio del accionante vulneró el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica.

Identificación de derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante alegó la vulneración de la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en general y a la seguridad jurídica.

Pretensión

El accionante solicitó lo siguiente:

- Admitir la acción extraordinaria de protección para subsanar la violación grave de los derechos constitucionales y repararlos integralmente.

- Disponer como medida de reparación integral que el juez titular de la Unidad Judicial Muticompetente con sede en el cantón de Valencia admita a trámite la acción de protección N.º 12336-2016-00414 y se continué con el debido proceso.

Contestación a la demanda

A fojas 19-31 del expediente constitucional el Ab. Lenin Santiago Guerra Yánez, en calidad de juez de primer nivel de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos presentó un informe de descargo, en el cual señaló que la Resolución N.º 010-2016, acto impugnado en la acción de protección, va dirigido en contra de los intereses del Club Social Cultural y Deportivo Juvenil Valencia y que el accionante de la acción de protección representa a Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, por tanto concluyó que el acto impugnado no afectaría a la persona jurídica representada por el accionante, en ese sentido agregó que el accionante no sería el legitimado activo, por tanto el juzgador señaló que solo tenía cabida en el caso un análisis de pleno derecho, indicó que el accionante junto con la demanda de acción de protección solamente adjuntó copias simples de su nombramiento, más adelante reprodujo el análisis contenido en el auto resolutivo impugnado en los considerados del primero al sexto.

Reiteró que el accionante señor Ing. Adrián Javier Gallardo Mena compareció alegando ser presidente y representante legal del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, mientras que la Resolución Administrativa N.º 010-2016 afectaría los derechos del Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia, por la diferencia en el nombre de la agrupación gremial concluyó que el accionante no sería el afectado con la decisión administrativa.

Agregó que el accionante en el recurso de apelación no habría detallado cual es la decisión materia de la apelación, ni ante quien recurre, tampoco habría señalado el fundamento de dicho recurso, además detalló que en el proceso existían ya varios escritos y que al momento de presentar el recurso de apelación, el auto emitido el 20 de septiembre de 2016, las 08:33 se encontraría ya ejecutoriado, ante lo cual manifestó que existió negligencia por parte del accionante y de su abogado "al no saber precisar con exactitud sus peticiones, llegando de esta forma inoficiosa accionar el aparto (sic) de Justicia Constitucional".

Finalmente, concluyó que el auto impugnado no vulnera ni el debido proceso ni la seguridad jurídica, sino que el accionante "no ejerció correctamente su derecho a impugnar dentro del término permitiendo que el mismo se ejecutoriara por el ministerio de la ley".

Terceros con interés

El Abg. Marcos Arteaga Valenzuela director nacional de Patrocinio delegado del procurador general del Estado presentó un escrito contenido a fojas 15 del expediente constitucional, en el cual señaló casilla constitucional para recibir notificaciones.

Autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Valencia

Juan Carlos Troya Fuertes alcalde y Ab. Holger Bolívar Alvarado procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Valencia presentaron un escrito, contenido a fojas 40 y siguientes del expediente constitucional en el cual señalaron que el terreno materia de la donación, no debió

ser entregado al club social, pues sería un bien de dominio público que es intransferible por naturaleza.

Agregaron también que:

> El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Valencia al cancelar la inscripción de donación al Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia del área comunal donada por la Municipalidad del cantón Quevedo, lo que hizo fue aplicar la Ley en lo que se refiere a la intransferibilidad de los bienes de dominio público, ya mencionado del Art. 262 de la Ley de Régimen Municipal , que la reconoce el Art. 614 del Código Civil, a través de la existencia de leyes especiales que lo regulan, que en este también es el inciso 2º del Art. 416 del COOTAD...

Indicaron que el club social no estaría cumpliendo con su finalidad social y que en la parte frontal del terreno los directivos construyeron un bloque de tiendas cuyas rentas las percibirían los socios del gremio.

Finalmente, refirieron que la acción extraordinaria de protección no estaría fundamentada pues el accionante no determinó las normas jurídicas que dejaron de ser aplicadas, además que no existe argumento alguno relacionado con la alegada falta de motivación del auto impugnado y que a su criterio no existiría ninguna vulneración de derechos constitucionales.

Audiencia pública

La jueza sustanciadora mediante auto de 04 de enero de 2018 convocó a las partes a audiencia para el 22 de enero de 2018, las 15:00, a dicha diligencia comparecieron el Dr. Carlos Rafael Arízaga Andrade a nombre y representación del accionante, además intervinieron por medio de videoconferencia con la Regional de Guayaquil el alcalde de Valencia Ing. Juan Carlos Troya Fuertes y procurador síndico Holguer Alvarado Onofre. No asistieron el legitimado pasivo ni tampoco un representante de la Procuraduría General del Estado pese a que fueron debida y oportunamente notificados.

El abogado del accionante en lo principal señaló que a partir del 14 de febrero de 1992 en la notaría tercera del cantón Valencia el Municipio de Valencia otorgó

mediante escritura pública en donación un lote de terreno a favor del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, dicha escritura es un título de propiedad valedero, la donación cumplió todas las solemnidades se perfeccionó y fue inscrita en el Registro de la Propiedad de Quevedo, la única condición para la donación de dicho inmueble fue que el gremio construya en el inmueble una sede social.

Alegó que la donación del inmueble se realizó bajo el amparo de la Ley Municipal, vigente en esa época y que por tanto no tiene cabida la aplicación del actual COOTAD, pues no es posible aplicar una ley con efecto retroactivo.

Refirió que el Municipio de Valencia, violó el trámite, no observó el debido proceso, sino que de manera unilateral dejó sin valor la escritura de donación del terreno, y de manera contradictoria en la Resolución Administrativa N.º 010-2016 sustentó dicha decisión en el supuesto incumplimiento por parte del club al no haber efectuado la construcción de la sede social, sin embargo puntualizó que al final de dicha resolución el propio cabildo fijó un monto de USD 26.000 como valoración del inmueble, calificó a dicha resolución como un "acto administrativo violatorio directo".

Por otra parte Holger Alvarado Onofre en calidad de procurador síndico de la Municipalidad de Valencia señaló que el lote de terreno materia de la donación constituye un bien de dominio público, que por tanto es intransferible, inembargable e imprescriptible, alegó que la donación efectuada 26 años atrás fue equivocada e indebida, pues el bien no podía ser enajenado, por lo tanto a fin de solventar esa equivocada donación el cabildo emitió una resolución para revertir la donación en beneficio de la comunidad.

Agregó además que el gremio no le habría dado un uso adecuado al terreno, pues los directivos habrían construido locales comerciales y estarían beneficiando del cobro de arriendos, finalmente refirió que el inmueble estaría descuidado y por ello la municipalidad pretende que dicho lote de terreno regrese a ser propiedad del cabildo, pues existiría un proyecto de construir una plaza para vendedores informales en dicho terreno.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y artículos 3 numeral 8 literal c; y, 45 y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, en los que por acción u omisión, se haya vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación y resolución de los problemas jurídicos planteados

El accionante en su demanda alegó la vulneración de varios derechos: tutela judicial efectiva, debido proceso sin precisar que garantía y seguridad jurídica. Sin embargo, de la revisión detenida de la demanda se ha podido evidenciar que los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso, solamente fueron mencionados de manera general, mientras que el accionante de manera central y medular concentró sus argumentos en justificar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al referirse a la inadmisión de la acción de protección por no haber agotado la vía administrativa y al tratar la improcedencia del recurso de apelación que presentó.

En razón de lo señalado, esta Corte Constitucional procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

El auto resolutorio de 20 de septiembre de 2016, las 08:33, emitido por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Norma Suprema prescribe: "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 las autoridades competentes".

El derecho a la seguridad jurídica garantiza la certeza del derecho, en atención a que establece como una obligación de las autoridades públicas la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas, y principalmente el respeto a la Constitución de la República, como norma fundamental que consagra los derechos y garantías constitucionales.

En otras palabras, la seguridad jurídica resalta la supremacía constitucional del Estado constitucional de derechos y justicia, pues su contenido demanda que los derechos y demás normas constitucionales sean respetados por parte de todas las autoridades públicas. En esa línea la Corte Constitucional afirmó:

> En ese sentido, este derecho, al garantizar el máximo respeto a la Constitución, tutela a su vez el respeto a los derechos reconocidos en la misma. De esta forma, la seguridad jurídica se constituye en el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en tanto consagra la previsibilidad del derecho, mediante el establecimiento de una obligación dirigida a todas las autoridades públicas a efectos de garantizar el respeto al ordenamiento jurídico vigente[1].

Adicionalmente, al analizar la seguridad jurídica, esta Corte manifestó:

> De esta forma, la nombrada garantía debe otorgarse por parte del Estado al individuo, para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos, y si esto llegará a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente, aplicada por las autoridades competentes; en definitiva, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes[2].

En atención a las sentencias señaladas, podemos concluir que la seguridad jurídica está relacionada de manera directa, con otros derechos constitucionales, como el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico, es decir este derecho garantiza que las normas jurídicas vigentes y conformes con el texto constitucional sean efectivamente cumplidas y que los derechos sean garantizados.

En el presente caso el auto resolutorio impugnado se emitió dentro de la acción de protección signada con el N.º 12336-2016-00414, es importante referirnos brevemente a dicha acción constitucional. Adrián Javier Gallardo Mena, alegando la calidad de presidente del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, presentó una acción de protección, a fojas 13 del expediente de la acción de

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 156-15-SEP-CC, caso N.º 1052-13-EP.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 226-15-SEP-CC, caso N.º 1344-11-EP

protección, adjuntó en copias simples un nombramiento en el cual el Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia le designó presidente de dicho gremio.

En la acción de protección, el accionante refirió que el gremio al que representa, es propietario de un terreno adquirido a través de una donación por parte de la Ilustre Municipalidad del cantón Quevedo, desde el 13 de febrero de 1992, señaló que dicha donación estaría debidamente legalizada mediante el acuerdo ministerial N.º 1757 y en la Resolución Ministerial N.º MD-CZ5-2016-0125, en la que se actualizó además la personería del club, refirió que el alcalde del cantón Valencia señor Juan Carlos Troya Fuertes habría proferido amenazas a miembros del gremio deportivo, y habría indicado que los terrenos de la institución deportiva fueron "ilegítimamente donados y que carecen de documentación legal".

El accionante advirtió además que la mencionada autoridad mediante Resolución N.º 010-2016 de 05 de agosto de 2016 ordenó "de una forma autoritaria y arbitraria" al registrador municipal de la propiedad del cantón Valencia la cancelación de la inscripción de las escrituras de donación del terreno, celebrada el 13 de febrero de 1992 ante el notario de Quevedo Ab. Abel Germán León León y concedió el plazo de quince días al club para que entregue a la municipalidad el predio.

En la demanda de acción de protección, contenida a fojas 28-29 del expediente procesal el accionante alegó la vulneración de varios derechos constitucionales: el debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 letra l), derecho a la propiedad contenido en el artículo 66 numeral 26 y 321, seguridad jurídica contenido en el artículo 82 y solicitó "... se admita a trámite la presente acción, y disponer la suspensión del acto ilegítimo que nos está causado graves perjuicios".

Ante dicha demanda el juez de la Unidad Judicial Multicompente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos, mediante auto resolutivo de 20 de septiembre de 2016, las 08:33, resolvió inadmitir la acción de protección, en lo principal señaló lo siguiente:

... SEXTO.- Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe puntualizar que el legitimado activo, tiene pleno conocimiento, que existe un acto administrativo emanado por el legitimado pasivo emitido mediante resolución por el Gobierno autónomo descentralizado Municipio del Cantón Valencia en la persona de su representante legal el señor Alcalde del Cantón Valencia Ing. Juan Carlos Troya Fuertes (...). Menos aún puede ser considerada la petición como de carácter grave, por cuanto el legitimado activo manifiesta que existe un procedimiento administrativo. Por otro lado, el accionante no ha justificado que exista EL DERECHO presumiblemente vulnerado, ni la amenaza inminente y grave a los derechos que hace relación, cuando no acompaña documentación en original o certificada que acredite ser representante legal en su calidad de presidente del CLUB DEPORTIVO BÁSICO BARRIAL JUVENIL VALENCIA; (que en la escritura consta como Club Social Cultural y Deportivo "Juvenil Valencia") más aún si no acredita la propiedad que dice tener sobre el predio materia de su acción mediante el correspondiente registro público y certificado del Registrador Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Valencia y siendo este el caso, Al respecto cumpliendo con el procedimiento sencillo, rápido, informal y eficaz en todas sus fases y cuya finalidad es prevenir impedir o interrumpir la violación de un derecho, con fundamento en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador que guarda relación con los artículos 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se INADMITE, la presente acción de conformidad con lo que establece el Artículo 42 numeral 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remítase este auto a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión."

Justamente acerca de la naturaleza de la acción de protección el Pleno de esta Corte en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, manifestó:

... Que la acción de protección procede cuando exista vulneración de derechos constitucionales y que esta lesión debe ser verificada por la jueza o juez constitucional en cada caso concreto, es decir ratificando que el análisis sobre el cual gira procedencia de la acción de protección no es una confrontación abstracta, sino que nace de circunstancias específicas.

En ese mismo sentido esta Corte señaló:

Precisamente, si bien la acción de protección no está orientada a sustituir a la justicia ordinaria, las juezas y jueces constitucionales están obligados a elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con otra vía, adecuada y eficaz o si por el contrario, la vía constitucional es la idónea, dado el asunto controvertido; pues

> la exclusión de esta última no puede fundamentarse en un simple resguardo y ordenación de competencias [3].

Abundado en el tema, en el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la sentencia N.º 001-16-PJO-CC dentro del caso N.º 0530-10-JP, esta Corte dictó la siguiente regla de cumplimiento obligatorio:

> Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

En atención a las sentencias detalladas anteriormente se puede colegir que el juez que conoce de una acción de protección, debe necesariamente analizar si existió o no la vulneración a los derechos constitucionales alegados.

En el caso *sub examine* el accionante de manera expresa, en su demanda de acción de protección, alegó la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l), derecho a la propiedad contenido en el artículo 66 numeral 26 y 321, seguridad jurídica contenido en el artículo 82, sin embargo esta Corte advierte que el juzgador omitió pronunciarse sobre la vulneración de dichos derechos, cuando la tarea del juez dentro de una acción de protección es justamente determinar si existió o no una afectación a un derecho constitucional.

En el auto impugnado además el juzgador señala que el accionante no habría demostrado la calidad en la que compareció y de manera expresa indica que NO se adjuntó documentación original o certificada referente a dicha calidad, así lo señaló:

> Por otro lado, el accionante no ha justificado que exista EL DERECHO presumiblemente vulnerado, ni la amenaza inminente y grave a los derechos que hace relación, cuando no

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia caso N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 530-10-JP.

> acompaña documentación en original o certificada que acredite ser representante legal en su calidad de presidente del CLUB DEPORTIVO BÁSICO BARRIAL JUVENIL VALENCIA...

En lo relacionado con el razonamiento del juzgador de exigir la entrega de documentación "original o certificada" para comprobar la calidad en la que comparece el accionante, esta Corte es enfática en señalar que la justicia constitucional se rige entre otros, por los siguientes principios: formalidad condicionada, economía procesal y *iura novit curia,* los cuales son concordantes con el mandato de la Constitución de la República en el artículo 86 numeral 2, el cual consagra el principio de informalidad de las garantías jurisdiccionales , permitiendo incluso que las demandas sean propuestas de manera verbal y sin patrocinio de un abogado.

Así, el artículo 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional establece:

> Art. 4.- Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...)
> 7. Formalidad condicionada. - La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades (...).

Esta Corte Constitucional, al desarrollar los principios antes referidos, ha señalado que, con el objetivo de garantizar la plena efectividad de la justicia constitucional, el constituyente, al diseñar las garantías jurisdiccionales en la Norma Suprema, lo ha realizado desde una óptica anti formalista, implantando filtros no rígidos en cumplimiento con el mandato de simplicidad e informalidad en la administración de la justicia constitucional[4].

Los principios procesales fueron estatuidos por el legislador con la finalidad de que la justicia constitucional cumpla de manera expedita su objetivo de tutelar los derechos constitucionales, por ello todo juez constitucional, en función de dicho principio está obligado a vigilar que las causas constitucionales se desarrollen y

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-15-SEP-CC, caso N.º 1974-12-EP.

concluyan de una manera célere y oportuna, por ello no tienen cabida los argumentos meramente formales como fundamento para negar las pretensiones de las partes.

Es decir que en el caso en estudio, el juez de la Unidad Judicial Multicompente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos al señalar que el accionante no acompañó documentación original o certificada que permita acreditar su calidad de presidente del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, lejos de ejercer un rol preponderante y activo tendiente a proteger de manera real los derechos constitucionales de los usuarios de justicia, bajo un argumento formalista obstaculizó la protección de los derechos constitucionales del accionante, más aún cuando el accionante si acompañó una copia simple de su nombramiento, documento suficiente para probar la calidad en la cual compareció.

Esta Corte también evidencia que en el auto resolutorio impugnado el juzgador de manera superficial y escueta señala lo siguiente:

> Por otro lado, el accionante no ha justificado que exista EL DERECHO presumiblemente vulnerado, ni la amenaza inminente y grave a los derechos que hace relación, cuando no acompaña documentación en original o certificada que acredite ser representante legal en su calidad de presidente del CLUB DEPORTIVO BÁSICO BARRIAL JUVENIL VALENCIA; (que en la escritura consta como Club Social Cultural y Deportivo " Juvenil Valencia") más aún si no acredita la propiedad que dice tener sobre el predio materia de su acción mediante el correspondiente registro público y certificado del Registrador Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Valencia y siendo este el caso...

A criterio del juez el accionante habría comparecido como presidente del Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia, y que al comparar ese dato con el contenido en la escritura, en donde consta la razón social de dicho club como Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia, a criterio del juzgador no sería el legitimado activo. Esta Corte evidencia que el juzgador lejos de realizar un análisis profundo y detallado en torno a la vulneración de derechos alegada por el accionante redujo su razonamiento a expresar que por la diferencia entre la denominación Club Deportivo Básico Barrial Juvenil Valencia y Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia el accionante no sería el afectado.

Dicha diferencia en la denominación se originó pues en la escritura pública de donación consta la razón social de Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia, denominación con la cual se fundó dicho gremio el 17 de septiembre de 1967, sin embargo, mediante Resolución N.º MD-CZ25-2016-0125 de 05 de septiembre de 2016 el coordinador general regional 5 del Ministerio del Deporte reformó el estatuto de creación de dicha organización y cambió la denominación a Club Deportivo Básico Barrial Valencia, aspecto que se puede evidencia de los recaudos procesales y que no fue observado por el juzgador.

Esta Corte advierte que el juzgador en el auto impugnado no realizó análisis alguno tendiente a conocer si existió o no la vulneración de derechos alegada por el accionante, con lo cual se apartó diametralmente de las disposiciones constitucionales y de la jurisprudencia constitucional obligatoria antes señalada, en torno a la naturaleza y finalidad de la acción de protección.

Además, el juzgador desconoció frontalmente el principio procesal constitucional de formalidad condicionada de las garantías jurisdiccionales al exigir que el accionante presente una copia certificada de su nombramiento para que pruebe su calidad, aun cuando había remitido copias simples de su nombramiento en el proceso.

Adicionalmente, el juzgador no convocó a audiencia dentro de la tramitación de la acción de protección, es decir que impidió que las partes comparezcan y expongan sus argumentos relacionados con la existencia de la vulneración de derechos, las partes no pudieron ser escuchadas, finalmente de manera arbitraria, sin observar las normas que rigen la acción de protección, emitió un auto en el cual inadmitió la acción de protección, decisión que de manera evidente ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, pues las partes no pudieron preveer con certeza que el proceso tendría esta conclusión, cuando la acción de protección nace y existe justamente para vigilar que los derechos constitucionales sean siempre tutelados, y justamente esta cuestión esencial no fue atendida.

Por todo lo expuesto esta Corte concluye que el juez de la Unidad Judicial Multicompentente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos al emitir un auto que inadmitió la acción de protección desnaturalizó el objeto de la acción de

protección e impidió que dicha garantía cumpla con su finalidad de tutelar derechos constitucionales, consecuentemente, dicho auto vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

Consideraciones adicionales de la Corte

Ahora bien, siguiendo la línea jurisprudencial marcada por esta Corte, en el sentido que cuando la sentencia o decisión objeto de impugnación resuelve una garantía jurisdiccional y si la Corte ha evidenciado que dicha decisión fue emitida en violación a derechos constitucionales –tal como acontece en el presente caso-; en función de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección[5] y los principios *iura novit curia,* economía procesal, concentración, celeridad, en aras de una tutela judicial efectiva y a fin de evitar una dilación innecesaria de los procesos constitucionales, esta Corte está facultada para analizar la integralidad del proceso y la posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado.

En este caso, en atención a que el auto de inadmisión fue dictado por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos fue declarado como vulnerador del derecho a la seguridad jurídica, esta Corte como una medida de restitución de los derechos vulnerados por la actuación del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos, este Organismo procederá a realizar el análisis constitucional que correspondía efectuarse dentro de la acción de protección propuesta, a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

La Resolución Administrativa N.º 010-2010 emitida por el alcalde del cantón Valencia en la cual se dispuso la cancelación de la inscripción de la escritura de donación del terreno de 1906 metros cuadrados a favor de Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia, ¿vulneró el derecho a la propiedad de dicho gremio?

[5]Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 174-15-SEP-CC, caso N.º 0720-12-EP.

De la demanda contentiva de la acción de protección planteada, y sobre la base de los argumentos expuestos en ella, la Corte encuentra que el accionante fundamentó la demanda propuesta en relación con la presunta vulneración del derecho a la propiedad, al señalar que el alcalde en varias ocasiones ha proferido amenazas en contra del gremio y ha señalado que los terrenos son "ilegítimamente donados y que carecen de documentación legal", que dichas amenazas se habrían concretado con la emisión de la resolución administrativa impugnada, acto administrativo en el cual se ordenó al Registrador Municipal de la Propiedad del cantón Valencia la cancelación de la inscripción de las escrituras de donación y el desalojo del gremio accionante de dichos terrenos. Por conexidad alegó también la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación y de la seguridad jurídica.

En relación a la propiedad la Corte Constitucional ha manifestado, que el término propiedad proviene del vocablo latino *propietas*, derivado, a su vez de *propierum*, o sea lo que pertenece a una persona o es propia de ella, locución que viene de la raíz *prope,* que significa cerca, con lo que quiera anotar cierta unidad o adherencia, no física sino moral de la cosa o de la persona. Según las ideas naturales de la propiedad, esta comprende todas las maneras posibles de obrar sobre la cosa y todos los derechos posibles que de ella se originan, así, el derecho de uso, es decir, hacer que sirva la cosa para todos los usos posibles y recoger todos sus frutos y productos *(ius utendi el fruendi)* derecho de libre disposición, (*ius abundi o ius disponendi*), es decir la acción que tiene el propietario de obrar físicamente sobre la cosa según su voluntad, y cambiar la forma exterior, disponer jurídicamente cambiándola, renunciándola o enajenándola. [6]

Esta Corte en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1773-11-EP refirió que el reconocimiento al derecho a la propiedad como derecho constitucional en la historia de las constituciones ecuatorianas ha sido plasmado desde la primera Constitución vigente en el Ecuador en el año 1830, en la cual se establecía que "nadie puede ser privado de su propiedad". Así, este derecho ha ido evolucionando a través de la historia constitucional, en la que se ha establecido no solo su reconocimiento y necesaria protección, sino además los límites que el Estado tiene respecto de este derecho.

[6] Corte Constitucional del Ecuador; sentencia N.º 173-12-SEP-CC, caso N.º 785-10-EP

El derecho a la propiedad se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[7] en donde se determina lo siguiente:

> 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce y de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador sostuvo lo siguiente:

> El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional.

El derecho a la propiedad se encuentra consagrado en el capítulo sexto bajo el título "Derechos de Libertad", artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República que consagra: "El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas". Así mismo en la sección segunda, tipos de propiedad, artículo 321, del mencionado cuerpo legal ordena: "El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta y que deberá cumplir su función social y ambiental".

[7] Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, Costa Rica, 1969.

La Corte Constitucional ha señalado que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: la primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que el mismo, no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; mientras que la segunda se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajos las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil

Para ambos casos, el ordenamiento jurídico ha establecido diferentes escenarios jurisdiccionales. En el primer caso, al encontrarnos frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho prexistente que responde a su derivación del derecho de la dignidad humana, el derecho puede ser justiciable mediante las garantías jurisdiccionales; en el segundo caso, al responder a materia relativa a la justicia ordinaria, ya que se encuentra encaminado a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, el ordenamiento jurídico ha previsto diversas acciones ordinarias para su activación[8].

En el caso *sub examine*, estamos frente al primer caso, pues el Club Social, Cultural y Deportivo "Juvenil Valencia" a partir de la escritura pública de donación celebrada el 14 de febrero de 1992, adquirió la calidad de propietario de dicho terreno, es decir que pudo ejercer ese derecho de dominio que otorga el uso, goce y disposición del lote de terreno a lo largo de 26 años, de hecho el gremio ejerció sin trabas ni perturbaciones su derecho de legítimo propietario, por cuanto el accionante tenía la titularidad del derecho de propiedad del lote de terreno.

Sin embargo las autoridades del cabildo emitieron la Resolución N.º 010-2016, y por medio de dicha resolución pretendieron revertir, dejar sin efecto o valor legal alguno la donación del terreno, lo que se traduce en que a través de un acto administrativo el cabildo pretende desconocer el derecho de propiedad del Club

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0146-14-SEP-CC, caso N.º 1773- 11- EP.

Social, Cultural y Deportivo "Juvenil Valencia" y el título de propiedad contenido en la escritura de donación.

Esta Corte advierte que una de las limitaciones del derecho de propiedad es justamente la utilidad pública de un bien inmueble, sobre dicho aspecto este Organismo en sentencia N.º 0146-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1773-11-EP señaló lo siguiente:

> ... como medida excepcional de limitación al derecho a la propiedad, es un requisito previo a la expropiación, que encuentra su sustento en el objeto que persiga, esto es, la ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, razón por la cual es indispensable que se efectúe una justificación de la función y la responsabilidad ambiental a la cual va a destinarse la propiedad.

En el presente caso luego de una detallada revisión de los recaudos procesales se ha podido evidenciar que el Municipio de Valencia no efectuó ni una declaración de utilidad pública del bien inmueble, ni mucho menos inició un proceso expropiatorio, las autoridades del cabildo pretenden privar del derecho de propiedad al Club Social, Cultural y Deportivo "Juvenil Valencia" únicamente a través de la emisión de una resolución administrativa, es decir que el cabildo por medio de un acto administrativo privó del derecho a la propiedad al gremio.

Esta Corte evidencia que las autoridades del cabildo emitieron la resolución administrativa en evidente vulneración del debido proceso pues jamás realizaron una declaración de utilidad pública, y privaron del derecho constitucional a la propiedad al accionante, quien cuenta con un título der propiedad que acredita su calidad de propietario.

En atención a todo lo expuesto, esta Corte concluye que el Municipio del cantón Valencia por medio de la Resolución Administrativa N.º 010-2016 vulneró el derecho a la propiedad del Club Deportivo Básico Juvenil Valencia.

III. 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 expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la propiedad del Club Deportivo Básico Barrial Valencia antes denominado Club Social, Cultural y Deportivo Juvenil Valencia.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la Resolución Administrativa N.º 010-2016 emitida el 05 de agosto de 2016 por el Ing. Juan Carlos Troya Fuertes en calidad de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Valencia.

   3.2. Dejar sin efecto y sin valor jurídico el auto de 24 de septiembre de 2016, emitido por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Valencia de Los Ríos.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 13 de junio del 2018. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/msb

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 2290-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 26 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador