



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Quito, D.M., 08 de octubre del 2009

SENTENCIA N.º 027-09-SEP-CC

CASO: 0011-08-EP

**Juez Sustanciador:** doctor Hernando Morales Vinueza

**LA CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición**

## I. ANTECEDENTES

Los señores Paco Moncayo Gallegos y doctor Carlos Jaramillo Díaz, en sus respectivas calidades de Alcalde Metropolitano de Quito, Representante Legal y Procurador Metropolitano, Representante Judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con fundamento en los artículos 94, 429 y 436 de la Constitución de la República, interponen ante la Corte Constitucional, para el período de transición, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo el 26 de noviembre de 2004, en la causa N.º 10272-EG y de la sentencia de casación emitida por la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el 10 de abril del 2008, en el expediente N.º 36-2006.

La demanda presentada el 13 de noviembre del 2008 y admitida a trámite el 25 de febrero del 2009 por la Sala de Admisión, luego del correspondiente sorteo de rigor efectuado el 26 de febrero del 2009, pasó a conocimiento de la Tercera Sala, la que avocó conocimiento de la causa el 02 de marzo del 2009 y, mediante sorteo, designó como Juez Sustanciador al doctor Hernando Morales Vinueza, quien dispuso la notificación de la misma a los demandados y al Procurador General del Estado, a fin de que presenten informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el plazo de 15 días, así como que se haga saber al señor Julio Serrano Alomía y a su Procurador Judicial, doctor Alfredo Corral Borrero, concediéndoles 15 días para que se pronuncien exclusivamente sobre la presunta vulneración de derechos en el proceso. La Sala, en la referida providencia, como medida cautelar, dispuso la inmediata suspensión de la ejecución de la sentencia que motiva la acción.

## LA DEMANDA

### Fundamentos de la demanda

Los accionantes fundan su demanda en los siguientes aspectos:

- a) El doctor Alfredo Corral Borrero, apoderado especial del doctor Julio Serrano Alomía, dedujo demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, reclamando el pago de indemnizaciones correspondientes por la ocupación de terrenos de su poderdante, efectuada por la apertura de la nueva vía oriental y la ampliación del camino de Orellana, por lo que no fue indemnizado, ya que en 1996 se declaró abandonado el proceso expropiatorio instaurado por la Municipalidad en contra del señor Julio Serrano Alomía ante el Juez Séptimo de lo Civil de Pichincha, luego de la respectiva declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación. La pretensión del accionante se basó en que por dicha ocupación realizó varias peticiones administrativas, la última de las cuales, efectuada el 03 de junio del 2003 no fue contestada oportunamente, lo que generó a su favor el derecho a reclamar la indemnización por los efectos del silencio administrativo positivo por vencimiento del término previsto en el artículo 28 de la Ley de Modernización. La Municipalidad compareció y estableció la contradicción en el juicio, presentando varias excepciones.

Dentro del proceso, en la etapa probatoria se realizó una inspección judicial el 24 de octubre del 2003 a los inmuebles del actor que fueron utilizados para la construcción de la nueva vía oriental e interoceánica. La Primera Sala del Tribunal, que se había reservado la designación de un perito, el día 12 de noviembre del 2003 designó en tal calidad al ingeniero Pedro Alejandro Gonzáles García, quien debía posesionarse del cargo el 19 de noviembre del 2003 y emitir su informe en el término de quince días, es decir, hasta el 10 de diciembre del 2003, informe que jamás fue emitido dentro del referido término legal. La Primera Sala no confirió término adicional para presentar el informe ni declaró caducado el nombramiento del perito, como correspondía. Sin embargo, el informe fue presentado el 24 de febrero del 2002 (sic), cuando había fenecido el término para que el perito presente su informe.

- b) Habiendo caducado el nombramiento del perito, su pronunciamiento no podía ser decisorio como lo fue al haber sido acogido en sentencia emitida



Caso N.º 0011-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 3 de 23

por la Primera Sala de lo Contencioso-Administrativo, con lo que se produjo violación del trámite, la violación del debido proceso y la nulidad de lo actuado por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.

El referido peritaje fue impugnado por error esencial, habiéndose recibido la causa a prueba por el término de cinco días en auto del 29 de abril del 2004; aunque el escrito de la Municipalidad, presentado el 06 de mayo del 2004, fue proveído en decreto del 06 de mayo del 2004, no fueron despachados dichos oficios; en auto del 09 de junio del 2004, el doctor Víctor Terán emite autos para sentencia. El referido auto fue impugnado, mas con el argumento de la imposibilidad de incidentes, se impidió a la Municipalidad defenderse, consagrando la imposibilidad de incorporar elementos probatorios fundamentales al proceso, tales como la verificación de que la obra pública no ocupaba las áreas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 11.

A la afectación por la violación de normas procesales se añade que el peritaje no tomó en cuenta la variación comercial de las condiciones del terreno, la zonificación del lugar en que se encuentra ubicado, catalogada como zona de protección ecológica no edificable ni explotable económicamente, como apreció de forma antitécnica el perito desconociendo el uso del suelo. Se desglosa el valor del bosque como valor adicional, diferente al del bien inmueble; tampoco se excluyeron taludes, quebradas, inmuebles que son bienes públicos municipales, por lo que también existió indefensión, afectando la decisión final que dispone el pago de 4'825.987,50 dólares; sin embargo, si no se hubiera producido la indefensión y violación de trámite, el valor hubiera sido mucho menor y no hubiera superado el millón de dólares.

El informe pericial no se basó en un levantamiento planimétrico, geodiferenciado, que determine con exactitud linderos, áreas, extensiones de los límites de las afectaciones, sino que presentó un croquis que vuelve inejecutable la sentencia al no poder suscribir la escritura de transferencia de dominio al Municipio, evidenciando una nueva violación al debido proceso, sin determinar los hechos, viciando la decisión adoptada por carecer de motivación adecuada por la existencia de hechos diversos a los invocados y por la omisión en el pronunciamiento de todas las objeciones y pruebas de descargo presentadas por la Municipalidad.

- c) La Municipalidad interpuso el recurso de casación, impugnando la legalidad y la aplicación constitucional de las normas respecto a la apreciación de la prueba y el cumplimiento del debido proceso. La Sala de lo Administrativo

al

de la Corte Suprema de Justicia desechó el recurso y ratificó lo resuelto por el inferior, legitimando las graves violaciones procesales.

### **Presuntos derechos vulnerados y pretensión**

Consideran los demandantes que tanto la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 Contencioso-Administrativa como la dictada por la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia vulneran los siguientes derechos:

- a) El derecho al debido proceso por carecer de motivación adecuada, por aceptar el pronunciamiento de un perito cuyo nombramiento había caducado, y por no haberse evacuado las pruebas requeridas por la Municipalidad para demostrar el error esencial del referido peritaje, omisión que influyó en la decisión.
- b) El derecho a la defensa al no evacuar ni apreciar las pruebas de descargo presentadas por la Municipalidad, así como el derecho a contradecir las pruebas presentadas en su contra y en especial a obtener una sentencia fundamentada y motivada en los hechos y el derecho vigente.
- c) El derecho a ser juzgado por una autoridad judicial competente e imparcial.

Solicitan, en consecuencia, que se declare que en la emisión de las sentencias ejecutoriadas de la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo del 26 de noviembre del 2004 a las 9h00, dentro de la causa 10272 EG, y la sentencia ejecutoriada de casación emitida por la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el 10 de abril del 2008, dentro del expediente 36-2006, se violentó el derecho constitucional al debido proceso; solicitan, además, que se adopten las medidas correctivas de los derechos violentados, concretamente, que se restituya el proceso hasta antes de la producción de la primera violación de los derechos al debido proceso y que se proceda a la designación de un nuevo perito.

### **Informe de los demandados, del Procurador General del Estado y pronunciamiento del demandante en el proceso cuyas sentencias se impugnan**

- a) Los señores Jueces de la Sala Administrativa de la Corte Nacional de Justicia informan sobre la sentencia de casación impugnada en esta causa y explican el contenido de la misma, sin que consignen argumento de descargo alguno sobre el fundamento de la demanda, es decir, la vulneración de derechos acusada por los demandantes.

cc



Caso N.º 00/11-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 5 de 23

- b) El doctor Marco Idrovo Arciniega y la doctora Raquel Oderay Lobato Romero de Sancho, jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, en sendos escritos, en lo fundamental, aducen que la sentencia impugnada fue emitida por administradores de justicia anteriores; que la actuación de los actuales jueces se ha limitado a ejercer las diligencias tendentes a la ejecución del fallo ejecutoriado, por tanto, al no haber dictado la sentencia que se impugna no tienen responsabilidad alguna, pues todo servidor responde por sus actos. Los comparecientes tampoco señalan descargo alguno sobre los argumentos de la demanda, como correspondía. La doctora Raquel Lobato de Sancho señala, además, que su identidad no corresponde a la indicada por la Municipalidad, que la ha identificado como Raquel Lobato Sacho, situación que acarrea nulidad.
- c) El doctor Néstor Arboleda Terán, en representación de la Procuraduría General del Estado, hace suya la acción extraordinaria de protección por violación al artículo 76 de la Constitución. Acusa la inacción del doctor Serrano para reclamar su derecho de manera oportuna evidencia que operó la caducidad del derecho en el campo administrativo y la prescripción como extinción del derecho sustancial, de acuerdo al Código Civil, caducidad que opera *ipso jure*. Aduce que el silencio administrativo reconocido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo nunca existió, porque la petición fue presentada 7 años más tarde de la fecha en que se declaró el abandono de la causa y por ende quedó insubsistente el juicio de expropiación y después de más de dos años de la última reclamación no atendida. El propio Tribunal Contencioso Administrativo ha señalado en algunas causas que la petición con fundamento en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado debe realizarse dentro del término de 90 días. Señala que si hubiera operado el silencio administrativo en el año 2003 ni el Tribunal ni la Corte Suprema de Justicia hubieran podido modificar el valor de indemnización, como en efecto lo hicieron.

Se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica al ordenar el pago de un valor en dólares calculado por el propio demandante, sin tomar en cuenta que la expropiación inició en 1991 y que el valor inicial y el segundo establecido por el Cabildo se determinó en sucres (setenta millones, aproximadamente), contrariando el artículo 112 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que dispone que las obligaciones (de existir una en este caso), deben ser pagadas en sucres o dólares, según la relación prevista en el artículo de la misma Ley.

- d) El demandante de la ejecución de silencio administrativo, cuyas sentencias impugna el Municipio en esta causa, en un extenso pronunciamiento,

on

explica los antecedentes de la acción que propuso, y alega improcedencia de la acción, tanto por falta de legitimación activa, ya que el Municipio del Distrito Metropolitano no es ciudadano, como prevé el artículo 437 de la Constitución, que faculta a los ciudadanos a presentar la acción extraordinaria de protección, cuanto por pretender la aplicación retroactiva de una acción creada en la nueva Constitución que rige para el futuro.

En relación a la posible vulneración de derechos en el proceso de ejecución de silencio administrativo alegados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, niega la existencia de vulneración al debido proceso y la de cualquier otro derecho fundamental del Municipio, pues dice que se cumplieron a cabalidad todos los pasos procesales previstos en las Leyes de Jurisdicción Contencioso-Administrativo y de Casación, habiendo el Municipio ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Señala que las reglas del debido proceso, consagradas en el artículo 24 de la Constitución Política de 1998 fueron observadas: el Municipio no fue distraído de juez competente, fue citado legalmente (si no asistió a la diligencia de inspección judicial a pesar de haber sido citado legalmente, la rebeldía en la que incurrió es de su única responsabilidad); contestó y dedujo excepciones a la demanda de ejecución de silencio administrativo positivo, presentó numerosos escritos y peticiones, solicitó y actuó numerosas pruebas, pidió aclaración y ampliación de la sentencia, presentó recurso de casación continuando su defensa en esa instancia, acudiendo a audiencia de estrados y solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.

No se ha desatendido ni ha atentado contra ningún otro derecho del Municipio en las sentencias referidas: lo que éstas han hecho es ordenar que el Municipio, abusivo y arbitrario, le pague el valor o justo precio por sus bienes inmuebles, pago que debió haberse producido hace dieciséis años, en forma previa a la acción municipal de ocupación, destrucción y apropiación de sus bienes.

En relación al valor o precio fijado en la sentencia, éste fue discutido, litigado y resuelto en el juicio 10272 y en el 36-2006 en la Corte Suprema, y fue aceptado el avalúo pericial practicado en el mismo proceso judicial por el perito nombrado por el Tribunal, sin aceptar el mayor precio planteado en la demanda, sin incluir el valor del material pétreo extraído y sin ordenar el pago del 5% adicional de afectación, previsto en el artículo 256 de la Ley de Régimen Municipal. Añade que el avalúo pericial fue similar al realizado en el año 2003 por otro perito, sobre cuyo informe el Municipio no cuestionó ni objetó. Jamás existió el error sustancial del informe pericial alegado por el Municipio, error que no explicó, fundamentó ni probó en el término concedido por el Tribunal para que justifique su afirmación.

ck



Caso N.º 0011-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 7 de 23

Con la negativa al pedido de nombramiento de nuevo perito, no se vulnera el debido proceso, pues no hubo sustento fáctico ni jurídico para hacerlo, ya que solo se procede si se prueba el error esencial o cuando el Juez no encuentra la suficiente claridad en el informe; en el caso, el informe fue suficientemente claro y fue objeto de ampliación dispuesta por el Tribunal a pedido del Municipio.

Manifiesta la existencia de varias falsedades en las que incurre el Municipio en la demanda de acción extraordinaria de protección, como señalar que no ocupó los lotes 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 11, es decir, toda el área constante en el informe pericial, hecho que jamás observó, negó o impugnó en el proceso; falsedad que se comprueba cuando el Municipio planteó la posibilidad de devolver algunos lotes que ocupaba, como los números 1, 5, 6 y 7 de las áreas y lotes de terreno que se encontraba ocupando, lo que se confirma con la documentación que acompaña. Existe también falsedad al indicar que el nombramiento del perito caducó, pues el informe fue presentado dentro del término de ampliación concedido por el Tribunal, lo que se prueba con el proceso que consta en la Corte, del que se concluirá inexistencia de vulneración de derechos.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección.

### Determinación de los aspectos y problemas jurídico-constitucionales a ser examinados:

La Corte establece los siguientes aspectos y problemas jurídico-constitucionales a examinarse, para adoptar la decisión correspondiente en el presente caso:

- a) La naturaleza de la acción extraordinaria de protección
- b) La legitimación activa en la acción extraordinaria de protección
- c) ¿Existe distracción del juez competente y vulneración al derecho al debido proceso cuando se reclama el cumplimiento del silencio administrativo?

ph

- d) ¿Existió falta de motivación adecuada en las sentencias impugnadas al no aceptar el pronunciamiento de un perito con nombramiento presuntamente caducado?
- d) ¿Se vulneró el derecho a la defensa por presuntas faltas de evacuación de pruebas e impedimento de contradecir pruebas presentadas en contra?

## ANÁLISIS DE LA CORTE

### Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La Constitución de la República, aprobada mediante referéndum por el pueblo ecuatoriano, incorporó nuevas garantías jurisdiccionales para la tutela de derechos de las personas. Se creó la acción extraordinaria de protección, no solo inexistente en la Constitución Política de 1998, sino expresamente prohibida por ella, al estatuir la acción de amparo constitucional que en el artículo 95, segundo inciso, disponía: *“No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso”*. El fundamento de la prohibición era la existencia de los recursos de la justicia ordinaria, recursos en los que podían corregirse actuaciones judiciales adoptadas en vulneración de derechos; sin embargo, la realidad decía lo contrario: la insatisfacción de los usuarios, en muchas ocasiones, ante la administración de justicia por actuaciones contrarias a los derechos, era evidente.

La vigente Constitución, a fin de garantizar la supremacía de sus normas, expande el ámbito del control de constitucionalidad que encarga a la Corte Constitucional y con una amplia normatividad sustantiva determina que todas las actuaciones de las funciones del Estado sean objeto de control, por tanto, *todos los poderes del Estado, incluso el Poder Judicial, se encuentran vinculados a la Constitución y a los derechos humanos, y que su desconocimiento puede ser conocido y resuelto por la máxima instancia de control constitucional, la Corte Constitucional*<sup>1</sup>. La vocación garantista de la Constitución se orienta a la protección y tutela de las personas hacia la efectiva vigencia de los derechos humanos y en este contexto se crea la acción extraordinaria de protección, sentando las bases del control de constitucionalidad de las decisiones de los jueces que también son autoridades públicas no exentas de respeto a la Constitución.

<sup>1</sup> Escobar Claudia, Del Tribunal a la Corte: ¿Transito hacia una nueva justicia constitucional? en La Constitución del 2008 en el Contexto Andino, Análisis desde la doctrina y el Derecho Comparado. Quito, V&M Gráficas 2008, p. 437

er





Caso N.º 0011-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 9 de 23

El artículo 94 de la Constitución prevé la procedencia de esta acción contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución, y a diferencia de otras garantías, como la de protección –que sustituyó a la acción de amparo constitucional– el hábeas data, el hábeas corpus y el acceso a la información que se tramitan ante los jueces de la República en primera instancia, esta acción conoce la Corte Constitucional en única instancia.

Esta acción de ninguna manera puede ser entendida ni convertirse en una nueva instancia que resuelva sobre las peticiones del actor y las excepciones del demandado en cualquier proceso judicial, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial, reconocida en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución de la República, sin que, por tanto, el juez constitucional sustituya al juez ordinario; mas, tratándose de actuaciones evidentemente antijurídicas en las que los jueces contradicen a la Carta Magna lesionando uno o más derechos humanos, en cuya tutela acuden a la Corte Constitucional, en razón de la obligación que tiene todo funcionario público de acatar lo dispuesto por la Constitución, así como de las atribuciones de la Corte Constitucional para garantizar la vigencia de los derechos de las personas; por tanto, este control no significa intromisión en la justicia ordinaria, como pudo ser pensado en algún momento; por el contrario, constituye la protección de los derechos y la vigilancia de la supremacía de la Constitución. Como bien señala Agustín Grijalva: *Si la Corte Constitucional se limita estrictamente a examinar las violaciones al debido proceso constitucional u otras evidentes violaciones al contenido esencial de los derechos fundamentales, tal control contribuye antes que dificulta el correcto funcionamiento de la justicia ordinaria.*<sup>2</sup> Para garantizar el desarrollo de esta nueva acción en el marco de los objetivos constitucionales que la han creado, es necesario también el compromiso de los usuarios para acudir a ella solo ante la existencia de actuaciones procesales lesivas del derecho al debido proceso u otros evidentemente vulnerados, a fin de no desnaturalizar su esencia, que se presentaría al colocar indiscriminadamente autos y sentencias bajo el resguardo de esta nueva acción, en desmedro de la justicia ordinaria.

## **Requisitos a observarse para la aproximación al juzgamiento en una acción de protección**

Tratándose de una nueva garantía de protección de derechos, es necesario determinar los requisitos generales de procedencia, que la Corte pasa a señalar en la siguiente síntesis:

<sup>2</sup> Sobre el riesgo de convertir la acción extraordinaria en tercer instancia, ver: Agustín Grijalva. *Perspectivas y Desafíos de la Corte Constitucional, en Desafíos Constitucionales, la Constitución Ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito, V&M Gráficas 2008, p. 272

- a. Que la impugnación que se realice tenga trascendencia constitucional, en razón del objetivo de la acción, orientada a conocer la afectación de derechos de las partes en las decisiones judiciales, razón por la que la Corte no puede conocer cuestiones de otra naturaleza, como aspectos de mera legalidad por ejemplo, cuya definición corresponde a otras jurisdicciones.
- b. Que la persona afectada haya agotado todos los medios de defensa judicial existentes, salvo que la falta de interposición de un recurso no sea atribuible a su negligencia. En consecuencia, el actor de este tipo de acción debe acudir a todos los mecanismos judiciales previstos por el ordenamiento jurídico en defensa de sus derechos; de lo contrario, ocurriría que la jurisdicción constitucional sustituiría a la función judicial ordinaria en sus competencias, desnaturalizando su carácter extraordinario al convertirla en un mecanismo alternativo.
- c. Que sea interpuesta en un término razonable a partir de la fecha de adopción de la decisión judicial que originó la vulneración del derecho, a fin de no sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, mediante un reclamo que se realice años después de emitida la decisión y evitar así que el conjunto de las decisiones judiciales sean colocadas en situación de absoluta incertidumbre que les despoje de la condición de mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.
- d. Que la irregularidad procesal sea de tal naturaleza que incida de manera determinante en la decisión adoptada y cuyo resultado sea la afectación de los derechos constitucionales de quien interpone esta acción, por lo que pequeñas desviaciones del procedimiento que no incidan en la decisión final no pueden ser materia de esta acción.
- e. Que exista una razonable identificación de los hechos que generaron la vulneración como de los derechos que han resultado vulnerados y que, siempre que sea posible, haya sido alegada en el proceso judicial, a fin de que la pretensión ante la Corte cuente con un sustento razonable sobre la afectación de sus derechos que permita a ésta dilucidar de mejor manera y decidir en el caso.
- f. Que se trate de autos o sentencias emitidos fuera de la jurisdicción constitucional, ya que en esta sede se debate precisamente sobre protección de los derechos, debate que no puede prolongarse de manera indefinida.

Por otra parte, es necesario señalar que los defectos que pudieren presentarse en las actuaciones de los jueces no siempre vulnerarán derechos y por tanto podrán ser objeto de acción extraordinaria de protección. La Corte pasa a señalar los



Caso N.º 0011-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Página 11 de 23

casos en los que se consideran actuaciones judiciales antijurídicas, que configuran vías de hecho de los jueces, susceptibles de impugnación mediante esta acción:

- a. Defecto orgánico: presente cuando el funcionario judicial que emitió la decisión impugnada, carece totalmente de competencia para el efecto.
- b. Defecto procedimental absoluto: originado por la actuación completamente apartada del juez del procedimiento establecido.
- c. Defecto fáctico: ocasionado cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal que fundamenta la decisión.
- d. Defecto material o sustantivo: producido cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o por la existencia de una evidente incongruencia entre los fundamentos y la decisión.
- e. Error inducido: presente cuando el juez o tribunal, víctima de un engaño por parte de terceros, por tal engaño, adoptó una decisión que afecta derechos constitucionales.
- f. Decisión sin motivación: consistente en la falta de cumplimiento de la obligación de determinar los fundamentos fácticos y jurídicos de las decisiones, pues la legitimidad de las funciones judiciales radica en la motivación de sus decisiones.
- g. Violación directa de la Constitución: en el entendido de que todo juez está en la obligación de observarla a fin de garantizar los derechos de las personas.

## Legitimación activa en las acciones extraordinarias de protección

En relación a la alegación de falta de legitimación activa en esta causa por no ser un ciudadano el que la interpone, la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución conferida por la Constitución en el artículo 236, numeral 1, que faculta a la Corte a ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, procede a realizar la interpretación del artículo constitucional 437, norma que, en la parte pertinente, establece: *“Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia”*.

Es necesario recordar que la Constitución de la República es un cuerpo armónico que impide que sus disposiciones sean consideradas de manera aislada; la

CU

comprensión de las mismas toma sentido en tanto se las observa como parte integrante de un conjunto normativo, cuyo objetivo es conceder unidad al ordenamiento jurídico; de allí que una determinada norma constitucional deba ser entendida en relación con las demás que tratan sobre iguales aspectos, por lo que si el contenido de una norma ofrece dudas en su alcance, la interpretación que de ella se realice debe tomar en cuenta las normas relacionadas. En tal virtud, el principio interpretativo a utilizarse será precisamente el que conceda a la Carta Fundamental el carácter de unidad normativa. Así conceptúa este principio el tratadista Solá: *“La Constitución debe ser interpretada como un todo en la búsqueda de la unidad y armonía de sentido. El llamado elemento sistemático consiste aquí en buscar las relaciones recíprocas de conceptos y normas y los fines que estos traducen e intentar llegar a una síntesis que tenga vigencia normativa”*<sup>3</sup>.

La Constitución de la República, en el artículo 3, al garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución e instrumentos internacionales, manifiesta de manera enfática que tal reconocimiento se realizará *“sin discriminación alguna”*, consagrando desde este inicial artículo la igualdad en el goce de derechos de las personas.

Por otra parte, al establecer los principios que rigen el ejercicio de los derechos, el artículo 11, numeral 2 garantiza la igualdad de las personas y el goce de los mismos derechos, deberes y oportunidades; el numeral 3 de este artículo garantiza la plena justiciabilidad de los derechos, prohibiendo la alegación de falta de norma jurídica como justificación para la violación o desconocimiento de derechos, para desechar acciones que se orienten a tutelarlos ante violación o desconocimiento o de negativa de reconocimiento.

El numeral 4 del artículo en análisis, para reafirmar el sistema garantista de derechos que informa la Constitución, contiene una tajante prohibición de restricción de derechos y de las garantías previstas para su plena efectividad.

Las normas señaladas, consecuentemente, contienen un mandato expreso respecto a los derechos en igualdad de condiciones, con proscripción de discrimen en su aplicación y de restricciones tanto en su ejercicio como en las garantías para su cumplimiento.

La Constitución incorpora garantías de diverso orden para el ejercicio de los derechos, entre ellas, las políticas públicas, los servicios públicos, la participación ciudadana y aquellas de carácter jurisdiccional que son de interés para el caso de análisis. El artículo constitucional 86 establece las disposiciones

---

<sup>3</sup> Juan Vicente Sola, Control Judicial de Constitucionalidad, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1001, p. 75

ca



Caso N.º 0011-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 13 de 23

comunes para las garantías de derechos, en cuyo contenido se incorpora el principio de igualdad en el ejercicio de derechos, previsto en el artículo 3 de la Constitución, y la prohibición de restricción de derechos y garantías previsto en el artículo 11, numeral 1 de la Constitución, ya que en ninguna de las disposiciones comunes que contiene el artículo se establece limitación alguna para el ejercicio de las garantías jurisdiccionales.

El artículo constitucional 94, de igual manera, al crear la acción extraordinaria de protección, no discrimina en cuanto a quien puede proponerla; no contiene limitación alguna respecto al demandante ni al demandado.

En el contexto del marco constitucional que garantiza plenamente los derechos y sus garantías de cumplimiento, sin restricciones ni discriminaciones, mal puede entenderse que la acción extraordinaria de protección sea limitada a ciertas partes procesales, pues el acceso a la justicia está garantizado para todos quienes tengan interés en que la administración de justicia resuelva controversias en que pudieran estar incursos; así, las personas individualmente consideradas o mediante grupos, colectivos, comunidades, también las personas jurídicas y las entidades estatales, es decir, cualquier parte de un proceso que considere vulnerados sus derechos.

De esta manera, interpretando la Constitución de la República como unidad normativa, la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier parte procesal que busque tutela del derecho al debido proceso y otros que pudieren resultar vulnerados por decisiones judiciales en los procesos en los que hayan intervenido.

## **El fundamento del derecho al debido proceso**

El debido proceso no solo conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, sino que constituye una concreta disposición desde el ingreso al proceso y se mantiene durante el transcurso de toda la instancia para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces.

En un Estado Constitucional de Derechos como define la Constitución al Estado Ecuatoriano, el debido proceso garantizado constitucionalmente se orienta a restaurar los derechos perdidos, superando el concepto de procesalismo formal, en el que la necesidad de reparación es más importante que el formalismo, proyectando su rol como única garantía fundamental para protección de los derechos humanos que descansa en deberes jurisdiccionales a conservarse con miras a la consecución de un orden más justo.

El debido proceso, entonces, es el conjunto de principios a observar en cualquier procedimiento, no solo como orientación sino como deber, destinado a garantizar de manera eficaz los derechos de las personas. Con razón, Gozáini define el derecho al debido proceso como “el derecho a la justicia lograda en un procedimiento que supera las grietas que otrora lo postergaron a una simple cobertura del derecho de defensa en juicio”.

El antecedente de los principios que conforman el derecho al debido proceso se encuentra en instrumentos internacionales de derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8, contiene tanto las garantías judiciales comunes a todo proceso como las que atañen al proceso penal; sin embargo, mediante interpretación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las “normas y principios consagradas en la Declaración Americana y la Convención Americana de Derechos Humanos son relevantes no solo para los procesos penales sino también mutatis mutandi para otros procedimientos a través de los cuales se determinen derechos y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal y de otra índole.”

En este marco doctrinario y de derecho internacional se inscribe el contenido del artículo 76 de la Constitución de la República.

**¿Existe distracción del juez competente y vulneración al derecho al debido proceso cuando se reclama el cumplimiento del silencio administrativo?**

El derecho que los legitimados activos en esta acción consideran vulnerado se encuentra previsto en el artículo 76, literal *j* de la Constitución de la República, que determina como garantía del derecho al debido proceso: “Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente (...)” garantía que, en cuanto a la competencia, impone que los jueces ejerzan la potestad estatal de administrar justicia en el respectivo territorio, materia y grado de las personas.

Conocido este derecho en la doctrina como la garantía a ser juzgado por juez natural, exige que el juzgador, así como su competencia, se halle establecido por ley, es decir, se encuentre determinado con anterioridad a los hechos que deberá juzgar. Se trata de jueces designados para ocuparse de determinados y respectivos procedimientos, clasificados por razón de las distintas variables que discriminan la competencia, de ahí que la norma constitucional mencionada proscriba el juzgamiento por tribunales de excepción o por comisiones especiales designadas para el efecto, para evitar desconocimiento, parcialidad e injusticias. Con razón, Gozáini define: “No es juez natural aquel que se designa para



Caso N.º 00/11-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 15 de 23

entender en un proceso especial, porque la neutralidad se difumina o, al menos, queda en sospecha”<sup>4</sup>.

Antes de resolver el problema jurídico que plantea la demanda al señalar que se ha vulnerado el derecho del accionante a ser juzgado por juez competente, es preciso identificar el juicio en el que actuó como demandado.

El doctor Alfredo Corral, en calidad de Procurador Judicial del doctor Julio Serrano, demandó al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ante el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso-Administrativo, el cumplimiento del derecho autónomo adquirido por haberse perfeccionado el silencio administrativo positivo previsto en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, ante la falta de contestación, dentro del término establecido en la misma norma legal, a la solicitud efectuada tendente al reconocimiento de los valores correspondientes al bien inmueble de propiedad del doctor Julio Serrano, que había sido objeto de ocupación por parte de la Entidad Municipal, sin que se haya perfeccionado pago alguno por tal ocupación en razón de haberse declarado el abandono del juicio de expropiación iniciado por el Municipio Metropolitano.

La petición, que constituye la última de varias solicitudes realizadas, que data del 06 de junio del 2003, se realizó con base en el informe pericial presentado en la diligencia de inspección judicial, al bien inmueble afectado para la ocupación decidida por el Municipio Metropolitano de Quito, petición que no obtuvo contestación, produciéndose el efecto positivo del silencio administrativo previsto en el artículo 28 de la Ley de Modernización.

El artículo 38 del mismo cuerpo legal confiere atribuciones a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, para conocer y resolver todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. Además, dispone que el afectado presente su demanda o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio.

Por otra parte, existen fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que definen el carácter de este juicio como de ejecución, no de conocimiento, pues “la acción que se endereza ante el órgano jurisdiccional no está dirigida a que se declare el derecho que, como señalamos se encuentra firme, sino a que dicho órgano

<sup>4</sup> Oswaldo Alfredo Gozáini, *Derecho Procesal Constitucional. El debido Proceso*, Buenos Aires, Ribunzal-Culzini, 2004, p. 241.

CU

disponga su ejecución inmediata, de tal forma que una acción de esta clase no da origen a un proceso de conocimiento sino a uno de ejecución”<sup>5</sup>.

En consecuencia, el juicio incoado contra el Municipio Metropolitano de Quito fue el de ejecución del derecho obtenido por configurarse el silencio administrativo positivo, razón por la que esta Corte estima que, al conocer del proceso la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso-Administrativo, actuó conforme a las atribuciones conferidas por la Ley de Modernización y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, cuyos fallos de triple reiteración constituyen jurisprudencia que, en sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, deben ser de obligatorio cumplimiento.

En el presente caso, la competencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo se encuentra legalmente prevista y, conforme el análisis que antecede, la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 actuó con competencia para conocer y resolver el juicio presentado en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Por otra parte, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, con una amplia fundamentación, justifica su actuación en la causa. Consecuentemente, no existió vulneración al debido proceso por incompetencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que conoció el caso.

**¿Hubo caducidad del nombramiento de perito que incidió en la decisión de la causa y, por tanto, vulneración al derecho al debido proceso, concretamente a la motivación de sentencia?**

El artículo 76, literal *I* de la Constitución de la República, consagra como garantía del derecho al debido proceso, la debida motivación de las resoluciones de los poderes públicos, entre las que se encuentran, indudablemente, las sentencias dictadas por los administradores de justicia, garantía que demanda que las sentencias deban ser razonadas a fin de que las partes conozcan los motivos que llevaron al juez a adoptar la decisión, previsión constitucional que, de otra parte, evita el exceso discrecional o la arbitrariedad en las decisiones judiciales, siendo, por tanto, una obligación de la jurisdicción que conlleva el deber de una solución justa en los litigios.

La necesidad de motivación de las sentencias radica no solo en el hecho de que ésta se encuentre conforme con la ley. En la motivación se hace presente la dimensión social del proceso y la repercusión que tiene en la sociedad cualquier sentencia judicial, pues como señala Alfredo Gozaíni, “la medida de la legalidad no siempre es la vara de la justicia, como también la discrecionalidad excesiva,

<sup>5</sup> Síntesis de fallos de triple reiteración de la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Gaceta Judicial Serie XVI N.º 15, mayo- agosto de 1999 p. 4208 - 4212





Caso N.º 0011-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 17 de 23

irrazonable o directamente incongruente, es una arbitrariedad que el mismo sistema repulsa”<sup>6</sup>. Corresponde al Juez argumentar los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa.

El texto de la norma constitucional considera que no existe motivación si no existe enunciación de normas jurídicas en que se funda y la necesaria explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho y en ello radica, precisamente, la racionalidad de la decisión.

A criterio de los demandantes, el nombramiento del Perito designado había caducado por no haber presentado su informe dentro del término concedido para el efecto y al haber servido como fundamento de la sentencia de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso-Administrativo, esta sentencia carece de motivación adecuada.

A fin de establecer la veracidad de lo afirmado por los demandados, la Corte Constitucional, de la revisión del proceso, determina lo siguiente:

- a) En el término de prueba, a petición del demandante, en providencia del 02 de octubre del 2003, se señaló el día 24 de octubre del 2003 para la realización de una inspección judicial, diligencia que, en efecto, se realizó en la fecha indicada;
- b) La Sala, en providencia del 12 de noviembre del 2003, designó perito al señor Pedro Alejandro Gonzáles García, para que informe sobre lo solicitado por el Dr. Alfredo Corral en la inspección judicial realizada, y señala el día 19 de noviembre para su posesión, concediéndole el término de 15 días para la presentación del informe, mismo que concluía el 10 de diciembre. La posesión se llevó a efecto en la fecha indicada;
- c) El día 08 de diciembre del 2003 el perito designado solicita ampliación del término de prueba para poder elaborar el informe con todos los puntos solicitados;
- d) En providencia del 12 de febrero del 2004, la Sala acepta el pedido de ampliación del término solicitado para la presentación del informe pericial, concediéndole el término adicional de tres días para el efecto;
- e) La providencia de ampliación de término se notificó el día viernes 13 de febrero del 2004, por lo que el termino vencía el día 18 del mismo mes y año;

<sup>6</sup> Oswaldo Alfredo Gozaini, Obra citada 435.

u

f) El informe es presentado el día miércoles 18 de febrero del 2004.

**La caducidad del nombramiento alegada por los demandantes no existió, ya que el perito presentó el informe dentro del término ampliatorio concedido oportunamente.**

Esta realidad procesal fue asumida por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, sin necesidad de realizar referencia alguna a este aspecto en la sentencia, puesto que los demandados (ahora accionantes) no impugnaron tal caducidad; en consecuencia, aprobó el contenido del informe, declaró el derecho que tuvo el actor para incoar la acción con fundamento en el artículo 28 de la Ley de Modernización –cuyo análisis realiza en la segunda consideración– y ordenó el pago al doctor Julio Serrano Alomía de la suma de cuatro millones veinticinco mil novecientos ochenta y siete dólares, con cincuenta centavos.

Por otro lado, la primera consideración de la referida sentencia contiene la motivación pertinente al tema sometido a su conocimiento, y se circunscribe a la procedencia de la ejecución del silencio administrativo; sin que a esta Corte le corresponda valorarla.

En cuanto a la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, también impugnada en esta causa, es pertinente señalar que en tanto la caducidad del nombramiento del perito no fue materia sometida a análisis de la Sala, la alegación señalada por los demandados no tiene fundamento, tanto más que en el examen que antecede esta Corte ha determinado que no existió la mencionada caducidad.

Respecto a la sentencia de la Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte establece que contiene una amplia fundamentación relativa a la procedencia de la acción y al derecho del demandante, a que el Estado le repare por los daños causados.

**¿Se vulneró el derecho a la defensa por presuntas faltas de evacuación de pruebas e impedimento de contradecir pruebas presentadas en contra?**

Como elemento del derecho al debido proceso, el artículo 76 numeral 7 de la Constitución establece el derecho a la defensa que asegura a las personas la efectividad de los principios procesales de contradicción y de igualdad de recursos, al participar en un procedimiento, e impone a los órganos judiciales la obligación de evitar desequilibrios en la posición procesal de ambas partes –

cln



Caso N.º 0011-08-EP

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Página 19 de 23

demandante y demandado; acusación y defensa— e impedir que limitaciones a alguna de las partes ocasionen situaciones de indefensión, las que se presentan cuando una norma procesal provoca una limitación real del derecho a la defensa, originando un perjuicio irreversible para alguna de las partes.

Se vulnera el derecho a la defensa al privar a cualquier parte, en un procedimiento, de medios efectivos que permitan su protección, en el marco de los medios previstos en el ordenamiento jurídico.

Alegan los demandantes en esta acción que en el juicio en que fueron demandados se vulneró el derecho a la defensa, ya que no se evacuaron ni apreciaron pruebas de descargo presentadas por la Municipalidad, así como el derecho a contradecir las pruebas presentadas en su contra y en especial a obtener una sentencia fundamentada y motivada en los hechos y el derecho vigente. Con este fundamento, interpusieron el recurso de casación ante la Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia.

Determinar si la sentencia de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo contiene vulneración al derecho a la defensa, impone a esta Corte la revisión del proceso en relación a lo referido por el actor en esta causa, respecto a la falta de despacho de determinados oficios solicitados.

La Corte encuentra que a pesar de tratarse de un proceso de cumplimiento, sí había algo que probar: la existencia o no del silencio administrativo para determinar su cumplimiento. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como demandado, tuvo plena libertad para presentar las pruebas necesarias: desde la impugnación al procedimiento (ya que se trataba de un juicio de conocimiento); hasta alegar incompetencia del Tribunal Contencioso-Administrativo al considerar que el juez competente era quien habría precedido en la causa (el Juez Civil que conoció el trámite de expropiación que fue declarado abandonado); y alegar prescripción de la acción (señalando que la petición del 03 de junio del 2003 no es la fecha que debe contarse, sino aquella en la que el demandante realizó una petición con anterioridad); alegar incumplimiento de requisitos previos para demandar; todo lo cual fue abordado por la Sala del Tribunal Contencioso-Administrativo y por la Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia. Durante el período de prueba dispuesto por la Sala nada impedía que pudiera aportar pruebas para comprobar las excepciones planteadas en relación al silencio administrativo.

Con ocasión de la diligencia de inspección judicial al bien inmueble ocupado por el Municipio de Quito, solicitada por el actor, el demandado se limitó a impugnar informes periciales emitidos con anterioridad, sin que haya aportado para demostrar, por ejemplo, el área ocupada, el valor del metro cuadrado

ca

diferenciando, los diversos tipos de terreno, la existencia de sectores no ocupados; tampoco solicitó en la diligencia que el perito informe sobre aspecto alguno, como se determina de la revisión del acta de inspección judicial.

El Municipio solicitó aclaración y ampliación del informe pericial, y la respuesta fue que el informe contemplaba todos los aspectos que fueron solicitados en la diligencia de inspección judicial, aseveración que la Corte pudo constatar contrastando el acta de la referida diligencia con el informe pericial, que recoge lo solicitado por el actor, en tanto que el demandado no solicitó, como se manifiesta, información alguna.

A continuación, el Municipio impugna el informe pericial por error sustancial, y en atención a su pedido, la Sala abrió un nuevo período probatorio en el que el Municipio solicitó la práctica de varias pruebas, las que fueron proveídas por la Sala y evacuadas, excepto aquellas que determinaban oficiar a dependencias de la misma entidad municipal, tales como: la Dirección de Territorio y Vivienda y la de Avalúos y Catastros, para determinar aspectos relativos al uso del suelo, zonificación y avalúo de inmuebles, todo ello orientado a establecer que el costo del inmueble ocupado debía valorarse con los precios de 1992, año en que se produjo la ocupación.

Esta Corte observa que la posición del Municipio en el proceso, lejos de pretender coadyuvar a esclarecer la verdad sobre la configuración del silencio administrativo, (a su criterio no existió tal figura) orientó su participación a conseguir una nueva valoración del bien inmueble ocupado, cuando habían transcurrido aproximadamente siete años de la fecha de declaración de abandono de la acción de prescripción y aproximadamente once años desde que el Municipio ocupó el inmueble de propiedad del doctor Julio Serrano para la construcción de la tercera etapa de la Vía Oriental. Por otra parte, observa que la actuación del Municipio tendió a dilatar el proceso y la adopción de la decisión; y así se entiende cuando, en lugar de presentar informes de varias de sus dependencias, solicita que la Sala que conocía de la causa oficie a tales dependencias, a fin de solicitar información que, a juicio de esta Corte, no aportaban a esclarecer de ninguna manera el asunto objeto de la acción.

**Entendido el derecho a la defensa, para el caso del demandado en cualquier causa, así como para el inculpado en un juicio penal, como la garantía que le permite protegerse de los cargos que se le imputan dentro de un proceso, la Corte concluye que la falta de evacuación de los oficios solicitados, en mayor parte, a dependencias de la propia Municipalidad que bien pudieron aportar directamente, no vulneró el derecho a la defensa, ya que la misma no estaba dirigida a la protección del cargo de haber incurrido en silencio administrativo con todos los efectos legalmente determinados, cuya**

ca



**aplicación se pretendió con la acción incoada por el doctor Julio Serrano a través de su Procurador Judicial.**

## **Consideraciones finales de la Corte Constitucional**

Efectuada la revisión de las sentencias impugnadas en esta acción, la Corte Constitucional concluye que no existe vulneración de derechos correspondientes a la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, además de que se ha efectuado la pertinente tutela por parte de la justicia ordinaria al derecho a la propiedad del demandante, propiedad que fuera afectada por la decisión de la Entidad Municipal, en aplicación de principios y normas constitucionales que, si bien facultaban y facultan a los Municipios para decidir la ocupación de bienes inmuebles con el pago debido de los valores correspondientes (que si no pueden ser acordados directamente pueden ser determinados por vía judicial de expropiación), no deben configurarse como una verdadera confiscación, prohibida en la Constitución vigente .

La Corte encuentra que la decisión adoptada en el juicio incoado por el doctor Julio Serrano, a través de su Apoderado Judicial, tiene fundamento constitucional, puesto que evita la consolidación de una confiscación, y encontrándose inscrita la sentencia en el marco de los fines que, conforme el artículo 192 de la Constitución Política de 1998 –bajo cuya vigencia se pronunció– orientaba el sistema procesal como “medio para la realización de la justicia”. Dilatar –como planteaba el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito– una decisión en esa causa que se encuentra sin solución desde el año 1992, habría sido dejar en indefensión al accionante, afectado por una demorada actuación municipal, que no había propiciado el reconocimiento de su derecho a recibir un justo precio por su bien inmueble ocupado.

La Corte Constitucional, para el período de transición, concluye que la decisión judicial impugnada en esta acción no se inscribe en ninguno de los presupuestos establecidos en esta sentencia y, por el contrario, hace efectivo el derecho al acceso a la justicia en un procedimiento que supera el simple derecho a la defensa.

## **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, para el periodo de transición, expide la siguiente:

ca

## SENTENCIA

1. Declarar improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
2. Revocar la disposición de suspensión de la ejecución de la sentencia, materia de esta acción, contenida en providencia del 02 de marzo del 2009.
3. Las partes, en el juicio de ejecución de silencio administrativo, estarán a lo decidido en Sentencia de Casación emitida el 18 de febrero del 2008 por la Segunda Sala de la ex-Corte Suprema de Justicia, hoy Corte Nacional de Justicia.
4. En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436, numeral 1 de la Constitución, esta Corte interpreta el artículo constitucional 437 en el sentido de que la legitimación activa en la acción extraordinaria de protección podrá ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, o entidad estatal.
5. Devolver el proceso original a la Primera Sala del Tribunal N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, a fin de que prosiga con la ejecución del fallo emitido por la Sala Especializada de la ex-Corte Suprema de Justicia hoy Corte Nacional de Justicia.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Edgar Zárate Zárate  
**PRESIDENTE (E)**



Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**